

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS

MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**PARCERIAS PÚBLICAS COM ORGANIZAÇÕES
DA SOCIEDADE CIVIL PARA AÇÕES DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL**

DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E
DE EMPRESAS PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE

ANDRÉA DE ALMEIDA SIGGIA

Rio de Janeiro - 2018

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS

ANDRÉA DE ALMEIDA SIGGIA

**PARCERIAS PÚBLICAS COM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL PARA
AÇÕES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

Área de concentração: Parcerias Público-Privadas

Orientadora: Profa. Dra. Alketa Peci

Rio de Janeiro

2018

Siggia, Andréa de Almeida

Parcerias públicas com organizações da sociedade civil para ações de assistência social / Andréa de Almeida Siggia. – 2018.
84 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Alketa Peci.

Inclui bibliografia.

1. Administração pública. 2. Parceria público-privada. 3. Associações sem fins lucrativos. 4. Organizações não-governamentais. 5. Assistência social. I. Peci, Alketa. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 352

ANDREA DE ALMEIDA SIGGIA

“PARCERIAS PÚBLICAS COM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL PARA AÇÕES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL”.

Trabalho Final de Curso apresentado(a) ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública do(a) Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para obtenção do grau de Mestre(a) em Administração Pública.

Data da defesa: 19/07/2018

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA



ALKETA PECI
Orientador(a)



HUMBERTO FALCÃO MARTINS
Membro Interno



RICARDO GOMES
Membro Externo

RESUMO

Objetivo – As parcerias entre o setor público e as organizações da sociedade civil (OSCs) são um recurso cada vez mais utilizado para a prestação de serviços públicos na área de assistência social. Esta dissertação de mestrado teve como principal objetivo identificar as características das parcerias público-privadas existentes entre o poder executivo municipal e as OSCs para a realização de projetos de assistência social.

Metodologia – Foram analisadas 462 parcerias junto a 87 OSCs com a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH), no período compreendido entre janeiro de 2009 e maio de 2018. Os dados foram coletados por meio de pesquisa documental, consulta de relatórios e documentos em meio físico e digital que contêm dados sobre as OSCs parceiras, entrevistas com representantes do parceiro público e um *Survey* dirigido aos dois parceiros. Cumpre destacar a extração de dados do Portal Rio Transparente, do Portal do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Secretaria da Receita Federal (RFB). Os dados coletados foram tratados por meio da análise de conteúdo por método misto. Entre as limitações da metodologia adotada, destaca-se a fragilidade e as dificuldades de coleta de dados, seja entre as OSCs, seja com parceiro público. Apesar de 87% das OSCs pesquisadas possuírem sites, muitos não são atualizados com frequência e não contêm elementos suficientes para a composição de todos os dados da pesquisa.

Resultados – Entre os resultados da pesquisa, ressalta-se que as parcerias do poder público com as OSCs trazem resultados favoráveis à população, uma vez que ampliam a malha de atendimento. As ações conjuntas promovem ganho de expertise para ambas as partes quando a missão da OSC está relacionada ao objeto da parceria, havendo sinergia entre os parceiros. Observa-se uma tendência para a contratualização de OSC de natureza mais profissional, caracterizada pela melhor afinidade com os procedimentos burocráticos inerentes ao setor público, nos últimos anos.

Limitações – A burocracia da SMASDH em autorizar entrevistas para a pesquisa e o baixo percentual de respostas por parte das OSCs em relação à pesquisa pelo método *Survey* foram outras dificuldades encontradas.

Contribuições práticas – Em termos de contribuições práticas, a pesquisa aponta a necessidade do monitoramento e da avaliação qualitativa das parcerias, passos primordiais

para que seja viável uma melhor seleção de organizações da sociedade civil para a troca de conhecimentos com o poder público, ampliando a expertise de ambas as partes.

Contribuições Sociais – Em termos de contribuições sociais, a pesquisa facilita o acesso à informação sobre as séries históricas de parcerias entre SMASDH e OSCs, possibilitando o acesso ao público interessado no assunto.

Originalidade – Trata-se de uma pesquisa baseada na série histórica de dados relativos à formalização das parcerias públicas com parceiros privados sem fins lucrativos, retratando períodos de diferentes prefeitos.

Palavras-chave: Parceria; Organizações da Sociedade Civil; Assistência Social.

Categoria do artigo: Dissertação de Mestrado.

ABSTRACT

Purpose – Partnerships between the public sector and civil society organizations (CSOs) are increasingly used to provide public services in social assistance. This master's dissertation had as main objective to identify the characteristics of the public-private partnerships existing between the municipal executive power and the CSOs for the realization of social assistance projects.

Design/Methodology – There were 462 partnerships with 87 CSOs with the Municipal Department of Social Assistance and Human Rights (SMASDH) from January 2009 to May 2018. Data were collected through documentary research, consultation of reports and physical and digital documents containing data on the CSO partners, interviews with representatives of the public partner and a Survey directed to the two partners. It is worth mentioning the extraction of data from the Rio Transparent Portal. The collected data were treated by content analysis by mixed method. Among the limitations of the adopted methodology is the fragility and difficulties of data collection, either between the CSOs or the public partner. Although 87% of the CSOs surveyed have a website, most of them are not updated frequently and do not contain enough elements to compose all the research data.

Results – Among the results of the research, it is highlighted that public power partnerships with CSOs bring favorable results to the population, once they expand the service network. The joint actions promote gain of expertise for both parties when the mission of the OSC is related to the object of the partnership, and there is synergy among the partners. There is a trend towards contracting CSOs of a more professional nature, characterized by the better affinity with the bureaucratic procedures inherent to the public sector in recent years.

Limitations – The SMASDH bureaucracy in authorizing interviews for the survey and the low percentage of CSO responses to Survey were other difficulties encountered.

Practical contributions – In terms of practical contributions, the research points to the need for monitoring and qualitative evaluation of partnerships, essential steps to ensure a better selection of civil society organizations to exchange knowledge with the public power, increasing the expertise to both parts.

Social Contributions – In terms of social contributions, the research facilitates access to information on the historical series of partnerships between SMASDH and CSOs, allowing access to the public interested in the subject.

Originality - It is a research based on the historical series of data on the formalization of public partnerships with private non-profit partners, portraying periods of different mayors.

Keywords: Partnership; Civil Society Organizations; Social Assistance.

Item category: Master's Dissertation.

AGRADECIMENTOS

A minha filha Julia Siggia Amorim pelo apoio e pela compreensão nas frequentes ausências nos finais de semana devido a dedicação à elaboração dos trabalhos das disciplinas e, especialmente, a este trabalho final.

A minha família, especialmente aos meus pais Carlos Alberto e Mery que sempre me incentivaram na busca do conhecimento.

Ao amigo Rodrigo Fernandes Barbosa que, desde a notícia de minha aprovação para o curso, foi uma pessoa fundamental para me manter firme e motivada a cada desafio destes momentos de dedicação ao estudo.

A querida Coaching e amiga Carla Rodrigues por todas as horas de ajuda na conquista dos meus objetivos.

As amigas Isa Oliveira e Michele Leote, que desde o início desta jornada sempre se fizeram presentes com seu apoio incondicional.

Aos amigos da Secretaria Municipal de Fazenda do Rio de Janeiro e da turma do MAP Intensivo 2016 que torceram pela conclusão e sucesso do meu trabalho.

A professora Alketa Peci, que foi decisiva para a conclusão deste trabalho, assim como à doutoranda Aline de Menezes Santos que dedicou seu tempo para dar sua atenção e me acompanhar na finalização deste trabalho.

SUMÁRIO

1 PROBLEMA	15
1.1 Introdução	15
1.2 Objetivos.....	16
1.3 Delimitação do estudo	17
1.4 Relevância do estudo	17
2 REFERENCIAL TEÓRICO	19
2.1 Estruturação da Assistência Social no Brasil.....	19
2.2 As OSCs como parceiras do Setor Público.....	24
3 METODOLOGIA.....	30
4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS	32
4.1 Rede Municipal de Assistência Social.....	32
4.1.1 <i>Panorama do Quadro de Pessoal da SMASDH</i>	38
4.2 Parcerias da SMASDH com as OSCs	45
4.2.1 <i>Trajetória das parcerias com as OSCs</i>	45
4.2.2 <i>Características das OSCs Parceiras</i>	50
4.3 Comparação dos Segmentos	55
4.3.1 <i>As OSCs que concentram o maior volume de recursos contratuais</i>	58
4.3.2 <i>Como os Parceiros Públicos e as OSCs se percebem?</i>	62
5 CONCLUSÃO.....	67
REFERÊNCIAS	71
ANEXOS	76
Apêndice A – Quadro de Dimensões e Respostas dos Parceiros Públicos e Privados – Pesquisa Survey	77
Apêndice B – Questionário Método Survey79Apêndice C – Roteiro para entrevista	83

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Processo de Oferta da Política e Assistência Social	17
Figura 2. Principais Marcos Normativos e Regulatórios da Assistência Social.....	19
Figura 3. Dinâmica de funcionamento das Instâncias do SUAS.....	21
Figura 4. Fluxo de funcionamento da Política Nacional de Assistência Social	22
Figura 5. Modelo de Governança Colaborativa de Emerson e outros.....	27
Figura 6. Escala de Pontuação de Maturidade Colaborativa.....	29
Figura 7. Organograma da SMASDH	34

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Quadro de Servidores da SMASDH e da categoria de Assistente Social - Jan/2009 a Jan/2018	40
Gráfico 2. Representatividade do quadro de pessoal da SMASDH e de Assistentes Sociais no quadro de servidores da Administração Direta	41
Gráfico 3. Total de Parcerias firmadas por prazo de vigência.....	48
Gráfico 4. Censo SUAS – Evolução do total de CRAS e CREAS.....	49
Gráfico 5. Tempo de Existência das OSCs Parceiras	55
Gráfico 6. Índice de Maturidade Colaborativa por Itens	64
Gráfico 7. Índice de Maturidade Colaborativa por Dimensões.	64
Gráfico 8. Índice de Maturidade Colaborativa dos Parceiros.....	65

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Elementos essenciais para Governança Colaborativa	26
Quadro 2. Dimensões de análise da governança colaborativa	28
Quadro 3. Descrição Tipológica das Unidades de Atendimento da SMASDH.....	36
Quadro 4. Composição das Equipes de referência segundo a NOB-RH/SUAS Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média Complexidade.....	42
Quadro 5. Composição das Equipes de Referência segundo a NOB-RH/SUAS – Proteção Social Especial de Alta Complexidade.....	44
Quadro 6. Classificação de Atividades Econômicas das OSCs junto à SRF	50
Quadro 7. Características das OSCs.....	61
Quadro 8. Missão Organizacional das OSCs	62

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Rede de Serviços Governamentais de Assistência Social por CASDH.....	37
Tabela 2. Variação do Quadro de Pessoal da PCRJ e SMASDH – Série Histórica	39
Tabela 3. Panorama de execução físico-financeira das parcerias.....	46
Tabela 4. Total de Parcerias e Valores / Ano: 1996 a 2018	47
Tabela 5. Total de OSCs Parceiras e respectivas Metas/ano no período de 2010 a 2018	53
Tabela 6. Quantitativo de Parcerias e valores dos Instrumentos de Parceria / Ano por grupos	57
Tabela 7. Demonstrativo consolidado por tipo de Objeto no período de 2009 a 2018	58
Tabela 8. Detalhamento de dados quantitativos do segmento Cogestão	59
Tabela 9. Mensuração do Índice de Maturidade Colaborativa	63

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CACO	Comissão de Análise de Contratações de Organizações Não Governamentais
CASDH	Coordenadoria de Assistência Social e Direitos Humanos
CC	Centro de Cidadania
CENTRO POP	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GAC	Gerência de Administração de Convênios
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ILPI's	Instituições de Longa Permanência para Idosos
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IVS	Índice de Vulnerabilidade Social
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MROSC	Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
NOB-RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
OSC	Organização da Sociedade Civil
PCRJ	Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro
PGM	Procuradoria Geral do Município
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
SICI	Sistema Municipal de Codificação Institucional

SIMAS	Sistema Municipal de Assistência Social
SMASDH	Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos
SME	Secretaria Municipal de Educação
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
SRF	Secretaria da Receita Federal
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUBPE	Subsecretaria de Planejamento e Gestão
SUBPSBE	Subsecretaria de Proteção Social Básica e Especial
TCM	Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro
URS	Unidade Municipal de Reinserção Social

1 PROBLEMA

Este capítulo tem por propósito apresentar o problema de pesquisa, identificando aquilo que se pretende compreender. Ademais, descreve o objetivo a ser alcançado com o estudo, estabelece a delimitação do trabalho e demonstra a sua relevância e as suas contribuições.

1.1 Introdução

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 194, determinou que a assistência social integrasse o sistema de seguridade social do país juntamente com a saúde e a previdência social, passando a ser direito do cidadão e responsabilidade do Estado. Dessa forma, as ações deveriam ser realizadas de forma descentralizada e participativa, cabendo à esfera federal a coordenação e as normas gerais, e aos estados e municípios a coordenação e execução dos respectivos programas, projetos, serviços e benefícios.

A organização da assistência social só foi regulamentada com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742/1993, que preconizou “a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo” (LOAS, item III, do art. 5º). Contudo, a consolidação da assistência social como política pública e direito social exigiu que o Estado brasileiro enfrentasse importantes desafios, como a deliberação, a construção e a implementação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), em 2005, aos moldes do Sistema Único de Saúde (SUS), contribuindo dessa forma para o avanço das ações de assistência e defesa de todos que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

A partir do SUAS, determinou-se que os serviços de proteção social, básica e especial fossem prestados, preferencialmente, em unidades próprias dos municípios, através dos Centros de Referência da Assistência Social básico (CRAS) e especializado (CREAS). Destarte, surgiu a possibilidade de execução dos serviços, programas, projetos de atenção às famílias e indivíduos em parceria com as entidades não governamentais de assistência social, integrando a rede socioassistencial.

O crescimento das parcerias com as organizações da sociedade civil (OSCs) na área de assistência social, de certa forma, refletiu a expansão das organizações como um todo. A partir da década de 1980, as OSCs tiveram significativo crescimento no Brasil, assumindo um

papel de destaque na sociedade, em decorrência da transição democrática ocorrida no período de 1985 a 1988, fato que favoreceu o surgimento de novas OSCs e de novos movimentos sociais, com notável impacto da ação desse tipo de organização (SILVEIRA; SILVA, 2017; FERREIRA, 2008).

Para viabilizar a compreensão do tema, a base teórica deste trabalho empregada para análise dos dados considerou os Marcos Legais da Assistência Social no Brasil, a análise da Capacidade Organizacional das organizações públicas e privadas (Fredericksen e London (2000) e Glickman e Servon (2002)), a Complementaridade das Ações dos atores públicos e privados (Peci, et al 2017), aspectos da Governança Colaborativa (Emerson et al, 2012) e a mensuração do Índice de Maturidade Colaborativa (Martins e Costa, 2017).

Esta pesquisa busca exatamente explicitar a relação do parceiro público com as organizações da sociedade civil: qual é o perfil das parcerias com OSCs que contribuem para a execução da política pública de assistência social?

Mais especificamente, o foco deste estudo são as parcerias com OSCs sob a gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH), para execução de projetos e atividades da área de assistência social do município do Rio de Janeiro, com recursos oriundos do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), nos anos de 2009 a 2018.

1.2 Objetivos

- ❖ **Final:** identificar as características das parcerias público-privadas existentes entre o poder executivo municipal e as OSCs para a realização de projetos de assistência social.
- ❖ **Específicos:**
 - ❖ identificar as OSCs parceiras do município do Rio de Janeiro, no período de 2009 a 2018, e destacar suas características organizacionais.
 - ❖ verificar a tipologia das parcerias por meio de análise dos objetos contratuais pactuados junto aos parceiros privados.
 - ❖ identificar o índice de maturidade colaborativa das relações de parceria.

1.3 Delimitação do estudo

Este estudo tem como foco as 462 parcerias formalizadas entre a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos e 87 OSCs, tendo como fonte de recursos o FMAS, no período compreendido entre janeiro de 2009 e maio de 2018.

1.4 Relevância do estudo

A nova concepção de assistência social como direito à proteção social e à seguridade social surtiu os efeitos de suprir e de desenvolver capacidades para maior autonomia. Nesse sentido, passa a desempenhar um papel em prol do desenvolvimento humano e social e não de tutela ou assistência, provedor de necessidades ou vulnerabilidades sociais. A propulsão do desenvolvimento depende da capacidade de acesso, isto é, da distribuição dos acessos a bens e recursos, resultando no “incremento das capacidades de famílias e indivíduos” (BRASIL, 2005, p. 16).

Novos recursos interpretativos sobre os processos de desenvolvimento social, para além de sua dimensão monetária, são introduzidos a partir da ideia de que as noções de “necessidades básicas insatisfeitas”, “pobreza multidimensional” e “desenvolvimento humano”, exclusão e vulnerabilidade social são noções antes de tudo políticas (IPEA, 2017, p. 1).

Cabe à assistência social garantir serviços essenciais e benefícios, e adequar seus programas e projetos para suprir as demandas da população do território, conforme fluxo descritivo na Figura 1.

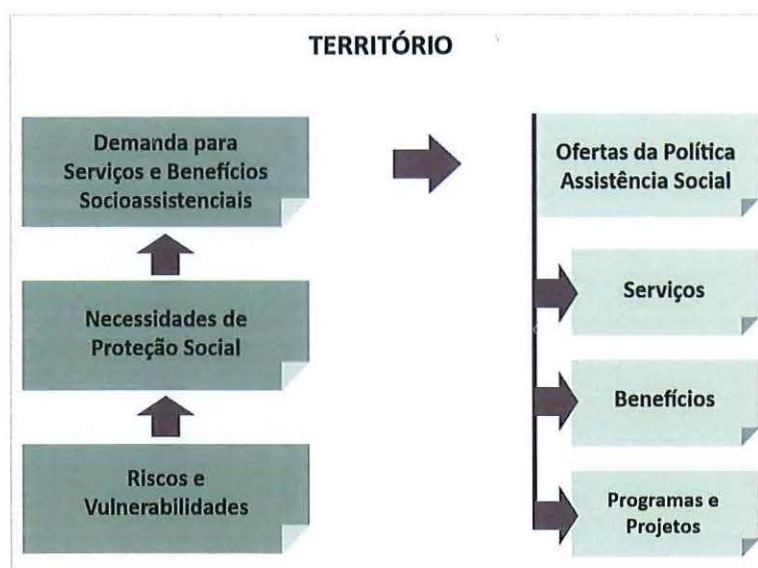


Figura 1. Processo de Oferta da Política e Assistência Social

Fonte: SUAS (s/d., p. 13).

De acordo com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS, s/d., p. 13),

Os riscos e vulnerabilidades vivenciados por uma determinada população ou grupo social geram necessidades de proteção, assim, as políticas sociais se constituem como respostas do poder público para atender as necessidades de proteção decorrentes dos riscos e vulnerabilidades sociais a que são expostos os cidadãos.

Dessa forma, identificar a capacidade das OSCs e a consequente geração de valor com sua participação junto ao poder público na prestação de serviços à municipalidade proporciona uma nova forma de pensar as parcerias, ao passo que pode contribuir para a expertise nas ações de assistência, para o aumento da capilaridade da rede pública e ainda reverter o processo de exclusão social.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O presente referencial teórico divide-se em duas partes. A primeira parte trata da estruturação da Assistência Social no Brasil e seus respectivos Marcos Legais. A segunda parte explora as OSCs como parceiras do setor público.

2.1 Estruturação da Assistência Social no Brasil

A Constituição de 1988 configura o principal marco legal da Assistência Social quando a instituiu como política pública, com abordagem ampla, garantindo o direito do cidadão e atribuindo a responsabilidade ao Estado. Consequentemente, a estruturação da política pública demandou a formalização de regras constantes nos marcos normativos e regulatórios, elencados na Figura 2.

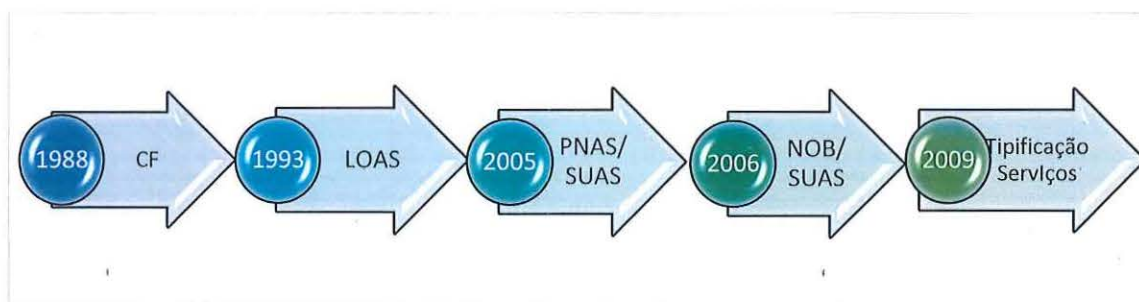


Figura 2. Principais Marcos Normativos e Regulatórios da Assistência Social

Fonte: elaborado pela autora.

A Carta Constitucional de 1988 qualificou a assistência social como Política de Seguridade Social não contributiva. Entretanto, a complementação e detalhamento para a consolidação da política de assistência e sua execução efetiva, deu-se a partir da Lei nº 8.742/1993, Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Corroborando a LOAS, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE/1995) promoveu a reforma gerencial, passando o poder público da condição de executor à de regulador e provedor dos serviços sociais, limitando a ação do Estado às funções que lhe são próprias e permitindo a ação executora para entidades de direito privado.

Segundo Abrucio (2007, p. 72):

(...) a reforma Bresser elaborou um novo modelo de gestão, que propunha uma engenharia institucional capaz de estabelecer um espaço público não-estatal. As organizações sociais (OSs) e as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs) são herdeiras desse movimento (...).

As diretrizes da assistência social definidas pela LOAS (art. 5º) são:

- I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;
- II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

Instituída em 2004, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), na qualidade de política pública de direito social garantida pela Constituição, foi sistematizada pelo SUAS e normatizada pela LOAS. Posteriormente, foram elaboradas as Normativas do SUAS: as Normas Operacionais Básicas (NOB/SUAS) e a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS).

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) foi consolidado em 2005, na qualidade de gestor da Assistência Social, sendo instituídos o modo de gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os três entes federativos.

Já em 2009, a partir da Resolução nº 109, foi aprovada a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, hierarquizando os níveis de complexidade do SUAS: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.

Cumpre ressaltar a dinâmica de funcionamento do SUAS que envolve as três esferas governamentais, conforme demonstrado na Figura 3.

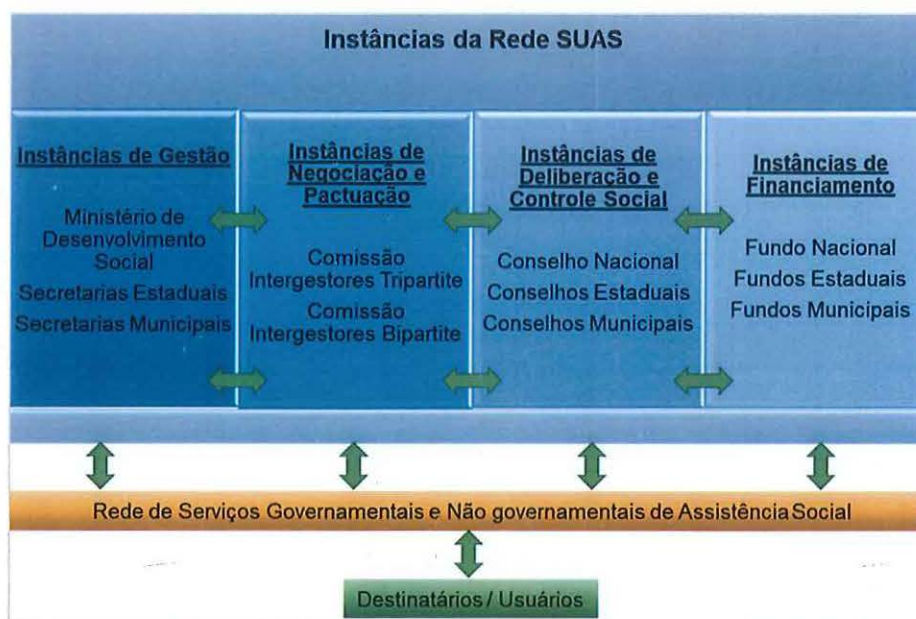


Figura 3. Dinâmica de funcionamento das Instâncias do SUAS

Fonte: Brasil (s/d.). Disponível em:

http://www.desenvolvimentosocial.pr.gov.br/arquivos/File/Capacitacao/material_apoio/JulianaFernandesPereira.pdf.

A Figura 3 demonstra que a gestão proposta pela PNAS se pauta no pacto federativo e que, de acordo com a LOAS e a NOB/SUAS, se dá a partir das indicações e deliberações das instâncias de Negociação e Pactuação, representadas pelas Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestoras Tripartite e Bipartites – CIT e CIBs), das instâncias de deliberação e Controle Social, representadas pelos Conselhos Nacionais, Estaduais e Municipais, e das Instâncias de Financiamento representadas pelos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais, que em ações integradas dos três níveis de governo promovem as ações socioassistenciais à população em situação de vulnerabilidade social.

A LOAS (art. 14) instituiu o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e atribuiu a ele a normatização das ações e a regulamentação da prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social (inciso II, art. 18). A LOAS também determinou que o funcionamento das OSCs depende de prévia inscrição no Conselho Municipal de assistência Social (CMAS) e que caberá a este regulamentar os critérios de inscrição, bem como a fiscalização das OSCs (art. 9º). Portanto, de acordo com a LOAS, os municípios podem realizar parcerias com OSCs, em conformidade com o Plano Municipal de Assistência Social aprovado pelo CMAS.

Dessa forma, para viabilizar as parcerias, são utilizados recursos do FNAS destinados ao financiamento aos municípios, repassados diretamente a crédito do FMAS, processo mais conhecido como “repasso Fundo a Fundo”.

Seguindo o que preconiza a Constituição Federal, e atendendo os requisitos previstos pelo art. 30 da LOAS, os repasses dos recursos financeiros federais aos municípios foram vinculados à criação e ao funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social, Plano Municipal de Assistência Social e Fundo de Assistência Social, mecanismos e instrumentos de gestão.

O FMAS, instância de financiamento do SUAS, é uma Unidade Orçamentária e Contábil criada pela Lei nº 2.460/1996 com o objetivo de proporcionar recursos e meios para o financiamento das ações na área de assistência social. O fundo detém os recursos repassados para, entre outras finalidades, pagamento pela prestação de serviços a entidades conveniadas de direito público e privado para execução de programas e projetos específicos do setor de assistência social, incluídos programas de capacitação, assessoria e pesquisa.

Na cidade do Rio de Janeiro, a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos é o órgão do poder executivo municipal responsável pela execução da política a nível local, pela formalização e gestão das parcerias com as OSCs.

Portanto, constata-se a existência de instâncias normativas, deliberativas, financeiras e de execução da LOAS, conforme esquematizado na Figura 4.

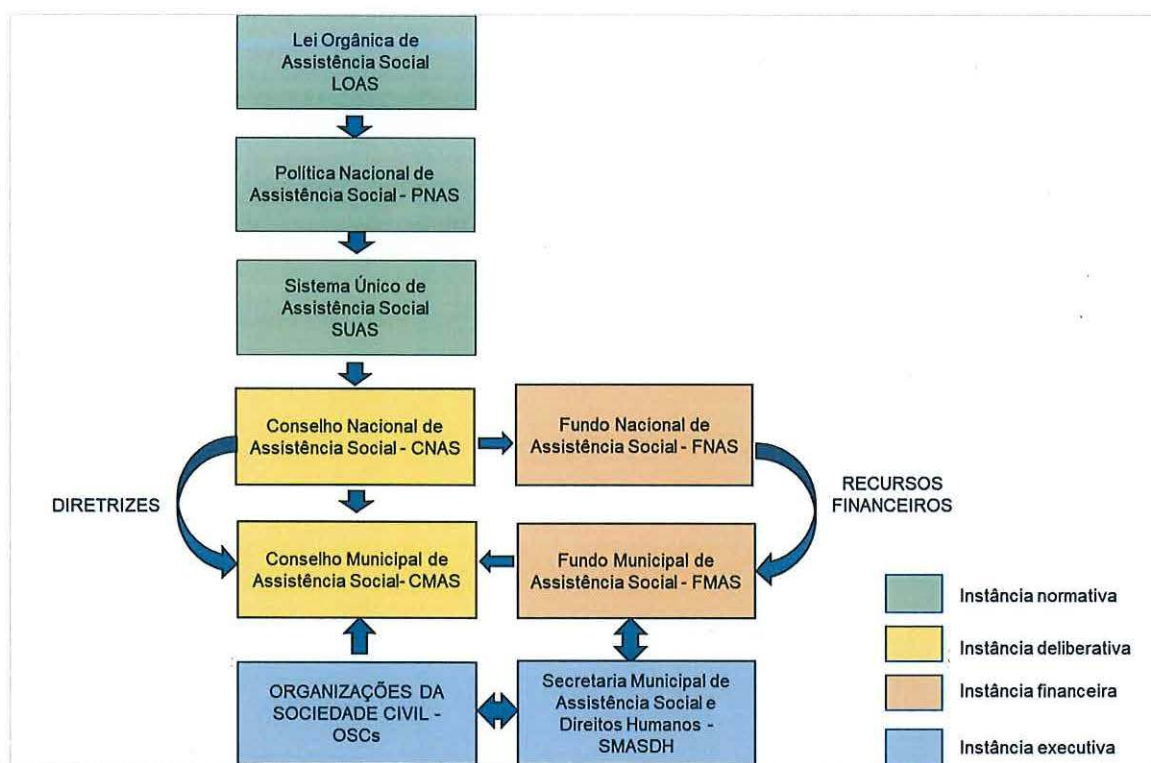


Figura 4. Fluxo de funcionamento da Política Nacional de Assistência Social

Fonte: elaborado pela autora.

O novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil (MROSC), regulamentado pela Lei nº 13.204/2015 com vigência a partir de janeiro de 2017, se aplica às parcerias nas esferas Federal, Estadual e Municipal, e estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as OSCs, além de definir as diretrizes de fomento, de colaboração e de cooperação. O MROSC definiu os parâmetros legais para as parcerias de cooperação de ambos os parceiros, além do alcance de finalidades de interesses públicos recíprocos provenientes da execução de atividades ou de projetos estabelecidos em planos de trabalho.

Antes da implementação do MROSC, a PCRJ realizava parcerias com as OSCs com base no Decretos nº 19.752/2001 e 27.503/2006, e na Resolução Conjunta SMA/CGM Nº 001, que instituíram as normas regulamentadoras das contratações de entidades de forma geral, incluindo as OSCs, submetendo-se à Lei 8.666/1993, que, regulamentando o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública. As parcerias eram realizadas por Dispensa de Licitação, com base no inciso XIII, art. 24, ou por Inexigibilidade, com base no art. 25 “caput”. A escolha da entidade era precedida de análise da Comissão de Análise de Contratações de Organizações Não Governamentais (CACO), composta de representantes da extinta Secretaria Municipal de Administração, Controladoria Geral do Município, Procuradoria Geral do Município, Secretaria Municipal de Fazenda e Secretaria Municipal da Casa Civil. Entretanto, caso as OSCs atendessem a quatro requisitos básicos, havia a possibilidade de contratação direta:

- ❖ atuação exclusiva na atividade para a qual foi criada;
- ❖ existência legal há mais de cinco anos;
- ❖ comprovação de inquestionável reputação ético-profissional;
- ❖ no caso de Universidade, que a contratação tenha sido aprovada pelo respectivo Conselho Universitário ou Conselho Superior de Ensino e Pesquisa.

A partir do MROSC, a PCRJ consolidou as normas de parcerias voluntárias no âmbito da administração pública municipal, por meio do Decreto Rio nº 42.696/2016, que revogou todos os decretos anteriores, e normatizou, especificamente, os instrumentos de formalização das parcerias, o processo seletivo de organizações da sociedade civil por intermédio de chamamento público, bem como definiu os fatores para apreciação das propostas pela comissão de seleção. Complementando a legislação, a Resolução nº 1.285/2017 da Controladoria Geral do Município (CGM), instituiu o Roteiro Orientador para a prestação de contas de recursos concedidos pelo município do Rio de Janeiro através

de parcerias voluntárias, por meio de novos instrumentos de controle e fiscalização para padronizar a prestação de contas das OSCs parceiras, que será realizada junto ao órgão ou entidade gestora da parceria.

Com o objetivo de identificar a existência de algum controle gerencial centralizado de apuração das metas dos contratos, foi informado que atualmente, depois do MROSC, o controle é feito mediante a apresentação do Relatório de Execução do Objeto. Anteriormente, era feito apenas com os documentos entregues pelas Organizações. Todo esse arcabouço de legislações e metodologias dão consistência à execução da política de assistência social na esfera municipal, garantem uma gama de recursos disponibilizados ao poder público e favorecem as parcerias e o reconhecimento da necessidade da colaboração com o terceiro setor.

A rotina burocrática na área pública é fato, tendo em vista a necessidade de padronização de procedimentos que conduzam ao cumprimento da legislação vigente, e considerem a interferência política existente no âmbito público. Desta forma, adaptações são necessárias para ambos, conforme preconizam Abrucio, F.L.; Loureiro, M.R.(1999, p. 70):

Na verdade, o que vem ocorrendo é a burocratização da política e a politização da burocracia, fazendo com que os dois grupos adotem uma estratégia híbrida de atuação — políticos baseando sua atuação cada vez mais no discurso técnico e burocratas reforçando o aspecto político em seu cálculo de atuação, seja mediando interesses de clientelas específicas, seja norteando-se pelos sinais emitidos por políticos.

2.2 As OSCs como parceiras do Setor Público

De acordo com a Secretaria de Governo da Presidência da República et al. (2016, p. 68), o conceito de OSC é definido no Inciso I do Art. 2º do MROSC:

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei no 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social.

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos.

O mesmo documento indica que o objetivo das parcerias é a atuação das entidades e organizações de assistência social em complementaridade ao Estado. Tais parcerias qualificam as políticas públicas, aproximando-as das pessoas e das realidades locais e possibilitando a solução de problemas sociais específicos de forma criativa e inovadora.

As parcerias devem ser realizadas supondo que nem as organizações públicas nem as privadas sem fins lucrativos, são capazes de resolver sozinhas os complexos problemas sociais. Espera-se que as parcerias “possibilitem que pessoas e organizações diferentes se apoiem mutuamente, alavancando, combinando e capitalizando suas forças e capacidades complementares” (PECI; SANTOS; MACHADO, 2017, p. 2).

Para que uma parceria sem fins lucrativos seja efetiva, é necessário que se constitua junto às OSCs que comprovem capacidade organizacional, conforme conceituado por diversos autores. Segundo Eisinger (2002, p. 1):

A capacidade, medida por um conjunto de atributos organizacionais que atingem características como institucionalização, competência, adaptabilidade e durabilidade, assume-se como uma capacidade de uma organização para cumprir eficazmente sua missão.

Fredericksen e London (2000, p. 4), em um artigo que examina a capacidade organizacional em organizações de desenvolvimento baseadas em comunidades, apontam que “nenhuma organização conseguirá um sucesso sustentado sem algumas capacidades básicas adicionais – gerenciamento competente, funcionários qualificados, espaço e equipamentos adequados, práticas fiscais sólidas e programas relevantes para o mercado servido”.

Glickman e Servon (1998, p. 2) listaram cinco componentes principais da capacidade: “recursos, fatores organizacionais (liderança efetiva), rede de ajuda externa, habilidades especializadas para empreender projetos de habitação e desenvolvimento e recursos políticos”.

Para Peci, Santos e Machado (2017, p. 3), as capacidades dos parceiros tornam-se importantes para alcançar parcerias bem-sucedidas:

Na prática, a capacidade organizacional das organizações sem fins lucrativos e dos seus parceiros públicos surge como uma dimensão importante para parcerias bem-sucedidas (...) a complementaridade ou sinergia esperada das parcerias resulta da combinação das dimensões de capacidade organizacional das organizações sem fins

lucrativos com as dimensões de capacidade organizacional de seus parceiros do setor público.

Em outras palavras, um fator relevante para o desempenho das parcerias é a combinação da capacidade do público e do parceiro sem fim lucrativo. Esse equilíbrio é importante para o resultado da parceria, especialmente para o caso de um dos parceiros não alcançar o compromisso firmado ou não viabilizar as condições necessárias para que o outro desempenhe o seu papel, seja público ou privado.

A colaboração necessária para alcançar os objetivos das parcerias é um outro aspecto importante a ser considerado. Nesse contexto, a referência é ao conceito de governança colaborativa de Emerson, Nabatchi e Balogh (2012, p. 3):

Definimos de forma ampla a governança colaborativa como processos e estruturas de tomada de decisões e gerenciamento de políticas públicas que envolvam pessoas de forma construtiva em todos os limites das agências públicas, níveis de governo e/ou das esferas pública, privada e cívica, para levar a cabo uma finalidade pública que não poderia ser realizada de outra forma.

Segundo Martins e Costa (2017), alguns elementos são considerados relevantes para a governança colaborativa e são listados no Quadro 1.

ELEMENTOS ESSENCIAIS	COMPONENTES
Caráter Transorganizacional	Trabalho além das fronteiras, a formação de redes pluri/multi institucionais de governança (sejam entre organizações públicas, entre organizações públicas e privadas ou entre organizações privadas). Governança colaborativa é a governança em rede.
Caráter Colaborativo	Engajamento construtivo inobstante as regras e estruturas de incentivos que impõem, induzem e obrigam agentes a fazer algo. Governança colaborativa é, nesse sentido, governança por propósito.
Engajamento da sociedade em rede	A sociedade conectada, no sentido de que constitui formas não institucionais de colaboração para significação, formulação, implementação e monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Quadro 1. Elementos essenciais para Governança Colaborativa

Fonte: elaborado pela autora baseado em Martins e Costa (2017)

Martins e Costa enfatizam a sistematização de governança colaborativa desenvolvida pelos autores Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) e Emerson e Nabatchi (2015a), a partir de uma diversidade de “abordagens teóricas, pesquisas de campo e conhecimentos provenientes da prática” (MARTINS; COSTA, 2017, p. 13). Segundo os autores, a definição engloba:

“governança multipartidária”, que pode incluir parcerias entre o Estado, o setor privado, a sociedade civil e a comunidade, bem como arranjos governamentais e híbridos, como parcerias público-privadas e privadas e regimes de cogestão.

Emerson e Nabatchi (2015) definiram um modelo de governança colaborativa, conforme se detalha na Figura 5.

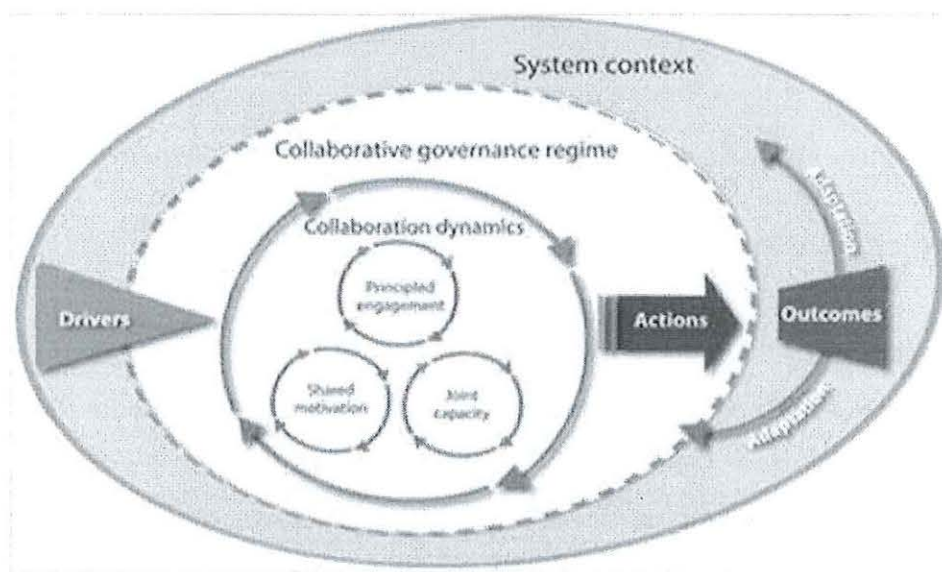


Figura 5. Modelo de Governança Colaborativa de Emerson e outros
 Fonte: Emerson e Nabatchi (2015a apud MARTINS; COSTA, 2017, p. 15).

O modelo de governança demonstrado na Figura 5 assemelha-se a um processo sistêmico, sendo composto de entradas, processamento, saídas, impacto e *feedback*, e que pressupõe a melhoria do nível de maturidade colaborativa a partir de sua utilização.

Segundo Martins e Costa (2017, p. 17-19), “um modelo de maturidade colaborativa busca mensurar o grau de maturidade (frequência e intensidade) dos elementos de um regime de governança colaborativa”. A partir dos modelos de Emerson e outros, os autores elaboraram uma “matriz simplificada dos atributos de governança colaborativa, onde cada um corresponde a um item, contendo seis opções de resposta para cada atributo de maturidade”, conforme discriminado no Quadro 2.

DIMENSÕES DA GOVERNANÇA COLABORATIVA		
Dinâmica Colaborativa	❖ Engajamento com Princípios	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Descoberta ❖ Definição ❖ Deliberação ❖ Determinação
	❖ Motivação Compartilhada	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Confiança mútua ❖ Entendimento mútuo ❖ Legitimidade Interna ❖ Comprometimento compartilhado
	❖ Capacidade de atuação conjunta	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Arranjos institucionais/procedimentais e interorganizacionais ❖ Liderança ❖ Conhecimento ❖ Cultura Organizacional ❖ Recursos
Ações Colaborativas		
Impactos/Adaptação	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Criação de valor público ❖ Aprimoramento da governança colaborativa 	

Quadro 2. Dimensões de análise da governança colaborativa

Fonte: Martins e Costa (2017, p. 19).

Segundo os autores, é possível elaborar modelos mais simples de forma a permitir de gerar o índice de maturidade colaborativa, “permitindo uma aplicação totalmente qualitativa” (Martins e Costa, 2017, p. 20).

Este instrumento de análise foi adaptado e utilizado como parte da coleta de dados realizada a partir de pesquisa pelo método Survey, enviada por meio de e-mail pela autora, com relação às parcerias público-privadas entre as Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos e as OSCs, conforme disposto no Apêndice A - Quadro de Dimensões e Respostas dos Parceiros Públicos e Privados, utilizado na Pesquisa Survey.

A partir das respostas dos questionários dos parceiros públicos e privados, considerando as dimensões definidas, foi realizada uma análise dos resultados por questão, utilizando a Escala de Pontuação das Questões elaborada por Martins e Costa (2017, p. 21), conforme apresenta a Figura 6.

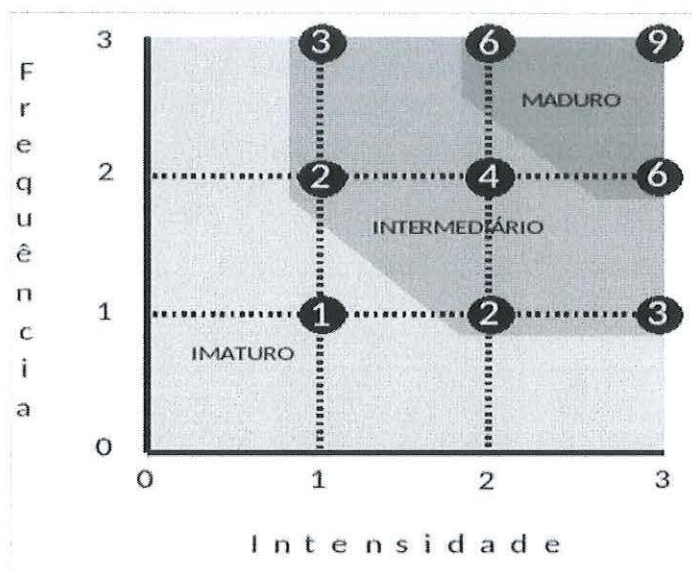


Figura 6. Escala de Pontuação de Maturidade Colaborativa

Fonte: Martins e Costa (2017, p. 21).

O Índice de Maturidade Colaborativa é a média aritmética simples das pontuações das dimensões descritas no Quadro 2 e, conforme detalhado no item 4.3, é utilizado como base para mensurar o índice de maturidade colaborativa dos parceiros públicos e das OSCs, acerca da dinâmica da parceria. O resultado dessa mensuração encontra-se no capítulo 4.

3 METODOLOGIA

Este capítulo apresenta o tipo de pesquisa realizada, destacando informações acerca do universo, da amostra e da seleção dos sujeitos. Trata, ainda, da coleta e tratamento dos dados. Por fim, apresenta as limitações do método.

A pesquisa realizada buscou identificar as características das parcerias público-privadas existentes entre o poder executivo municipal e as OSCs para a realização de projetos de assistência social. Trata-se de uma pesquisa de natureza exploratória e descritiva, considerando a ausência de dados que qualifiquem as organizações parceiras.

O universo da pesquisa refere-se às 462 parcerias junto a 87 OSCs com a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos, no período compreendido entre janeiro de 2009 e maio de 2018. Para compor a amostra do tipo não probabilística, selecionada por tipicidade, foram selecionadas as 87 OSCs parceiras, por tratar-se do maior quantitativo de parcerias no âmbito da assistência social realizadas com recursos provenientes do FMAS, que são realizadas de modo continuado, dando sustentabilidade às ações descentralizadas, de acordo com o que preconiza o SUAS.

Os sujeitos da pesquisa foram as OSCs parceiras da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos. Os dados foram coletados por meio de pesquisa documental, consulta de relatórios e documentos em meio físico e digital que contêm dados sobre as OSCs parceiras. Cumpre destacar a extração de dados do Portal Rio Transparente. Outros dados foram coletados através de entrevista semiestruturada com um servidor da Subsecretaria de Planejamento e Gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos. A entrevista serviu para qualificar melhor o processo de parceria com as OSCs do ponto de vista burocrático, considerando o processo administrativo que tramita do âmbito da Secretaria Municipal de Assistência Social, desde os procedimentos que envolvem o surgimento das demandas, passando pela contratualização, indo até a prestação de contas das OSCs. O roteiro de entrevista se encontra no final do documento, no Apêndice B.

Além disso, o Survey de mensuração da capacidade colaborativa adaptada de Martins e Costa (2017) foi encaminhado aos parceiros públicos e privados. O conteúdo do questionário se encontra no Apêndice B..

A análise de dados explorou os conceitos de capacidade organizacional dos parceiros públicos, considerando a existência de elementos que compõem a gestão tais como a tipologia

da atividade econômica, o tempo de existência, a existência de Missão e Visão, a orientação da Missão, as características da organização, a transparência da gestão mediante a existência informações via Web, para compreender as características das parcerias em curso junto à Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos.

Entre as limitações da pesquisa, destacam-se: a) a dependência da existência dos dados coletados na web, tendo em vista que apenas 87% das OSCs pesquisadas possuem sites que, em sua grande maioria, não são atualizados frequentemente e não contêm elementos suficientes para a composição de todos os dados da pesquisa; b) a burocracia da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos em autorizar entrevistas para a pesquisa e o baixo percentual de respostas por parte das OSCs em relação à pesquisa realizada pelo método Survey.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS

4.1 Rede Municipal de Assistência Social

Esta parte do trabalho analisa a Estrutura Organizacional da Assistência Social do Município do Rio de Janeiro e a evolução do quadro de recursos humanos da Secretaria, com o propósito de diagnosticar se o parceiro público tem capacidade para entregar serviços de qualidade na área de Assistência Social.

A Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, na qualidade de principal Lei da municipalidade, sancionada em 1990, trata (entre outros diversos temas) do Desenvolvimento Social e os Conselhos Municipais. Quanto ao Desenvolvimento Social, em seu artigo 312 (caput e parágrafo único), a Lei define as diretrizes para a Cidadania e o Bem-Estar Social.

Art. 312 - O Município prestará assistência social a quem dela necessitar, obedecidos os princípios e normas da Constituição da República e da Constituição do Estado.

Parágrafo único - Será assegurada, nos termos da lei, a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações de assistência social. (RIO DE JANEIRO, 2010).

Em relação aos Conselhos Municipais, a Lei, em seus artigos 126 (caput e parágrafo único) e 127 da Subseção III, Seção VI do Capítulo 3, define que:

Art. 126 - O Município manterá Conselhos como órgãos de assessoramento à administração pública.

Parágrafo único - A lei definirá a composição, atribuições, deveres e responsabilidades dos Conselhos, nos quais se assegurará a participação das entidades representativas da sociedade civil.

Art. 127 - Os Conselhos terão por finalidade auxiliar a administração pública na análise, planejamento, formulação e aplicação de políticas, na fiscalização das ações governamentais e nas decisões de matéria de sua competência. (RIO DE JANEIRO, 2010).

A Lei nº 12.435/2011, que altera a LOAS, determina que os Conselhos Municipais de Assistência Social são as instâncias deliberativas do SUAS, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil (inciso IV do art.16) e que deverão estar vinculadas ao órgão gestor de assistência social (parágrafo único do art. 16).

O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) é o responsável pelo eixo do controle social, instância de negociação e pactuação, e sua gestão é compartilhada com a

Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos. Criado pela Lei nº 2.469/96, seu atual Regimento Interno foi aprovado em 2002. É a instância colegiada paritária entre Governo e Sociedade Civil, de caráter permanente, com poder normativo, deliberativo e controlador da Política de Assistência Social da Cidade do Rio de Janeiro, vinculado à estrutura do órgão municipal gestor da Política de Assistência Social, pautando sua atuação na observância das normativas do SUAS e dos direitos dos usuários da política de Assistência Social.

A Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos, na qualidade de Órgão responsável pelas políticas de assistência social no município do Rio de Janeiro, possui o CMAS como unidade administrativa em sua estrutura organizacional, tendo como uma de suas competências estabelecidas pelo Decreto nº 43.141/2017 “gerir com o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS (...) os recursos do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS (...)”.

A estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos é composta de 162 órgãos. Dentre esses, 23 órgãos são responsáveis pelo assessoramento do Gabinete do Secretário e área de planejamento e gestão, e 139 órgãos são finalísticos, responsáveis pelo planejamento e execução da política de assistência social no município.

A estrutura básica da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos é composta de órgãos estratégicos de assessoramento, planejamento e gestão e finalísticos, relacionados ao negócio da Secretaria, conforme organograma da Secretaria detalhado na Figura 7.

A área de gestão dos convênios é de competência da Gerência de Administração de Convênios (GAC), subordinada à Subsecretaria de Planejamento e Gestão (SUBPG). A gerência é responsável pela análise, controle e encaminhamento da documentação processual para aprovação e prestação de contas dos convênios, monitorando os saldos financeiros e orçamentários dos projetos da Secretaria.

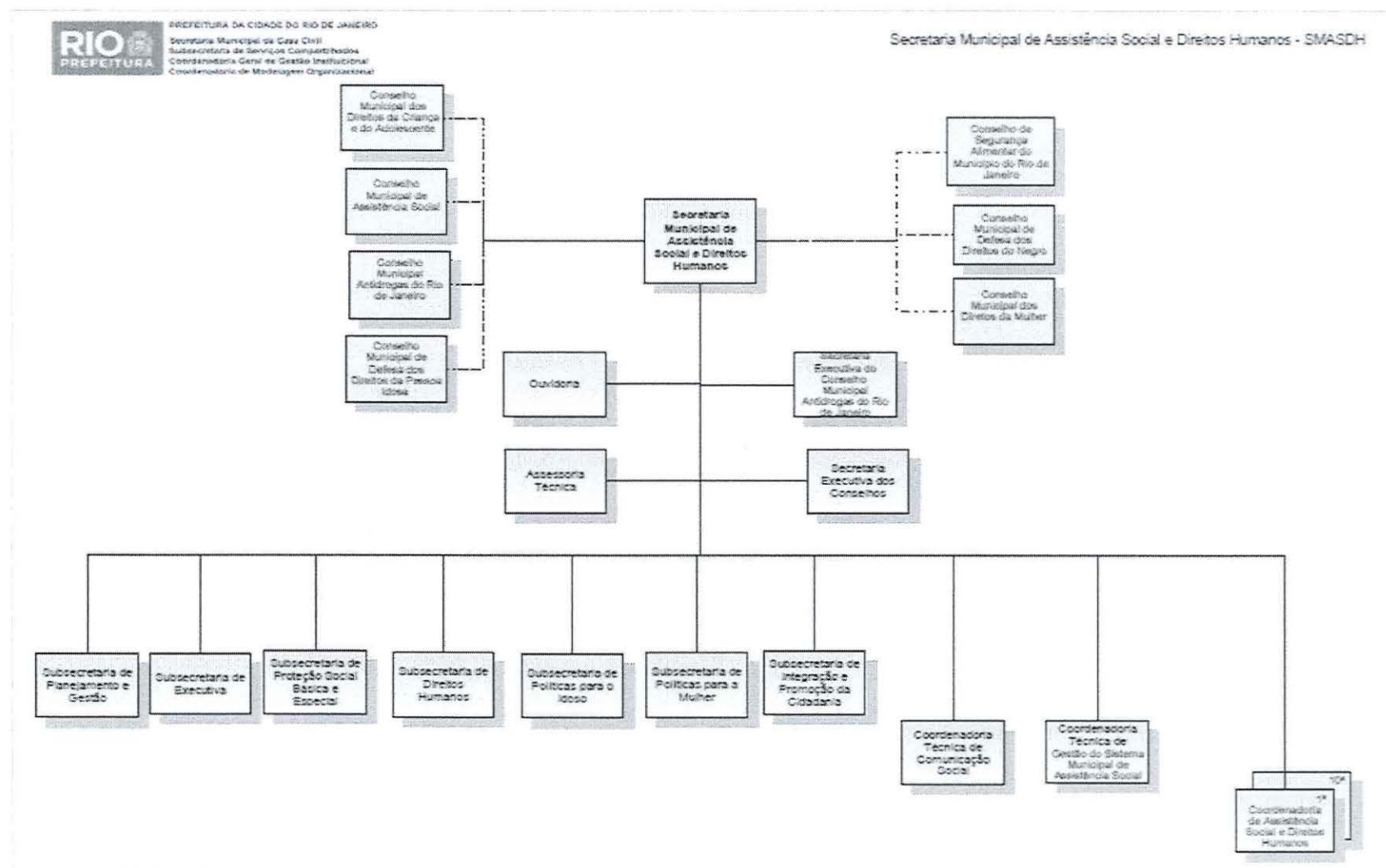


Figura 7. Organograma da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos.

Fonte: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://prefeitura.rio/documents/91261/85a44135-0a4c-4965-920e-9cf94f0603d4>.

Visando compreender o processo de controle das parcerias realizadas pela ., foi realizada uma entrevista com um servidor lotado na SUBPG. Entretanto, foram encontradas limitações no fornecimento de informações, não sendo possível para o entrevistado responder a todas as perguntas devido à impossibilidade de obtenção de dados.

Durante a entrevista, foi perguntado como eram realizados os controles das parcerias, se havia algum tipo de relatório inserido no processo administrativo pelo Fiscal de Contrato em relação à meta/mês para habilitar a atestação das Notas Fiscais. O entrevistado informou que a partir do MROSC foi implementado um novo procedimento de controle pela CGM, pois anteriormente à prestação de contas era realizada apenas com a atestação dos documentos enviados pelas OSCs e pelos Fiscais de Contrato da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos.

Questionado quanto à existência de algum tipo de controle gerencial, centralizado de apuração das metas dos contratos, o entrevistado informou que tal qual a atestação dos documentos fiscais, a partir do MROSC o controle passou a ser feito mediante a apresentação do Relatório de Execução do Objeto, o que anteriormente era realizado apenas com os documentos entregues pelas OSCs.

Entre os 30 órgãos da estrutura básica da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos encontram-se sete conselhos municipais, cada um representando um segmento específico da assistência social:

1. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (ASDH/CMDCA).
2. Conselho Municipal de Assistência Social (ASDH/CMAS).
3. Conselho de Segurança Alimentar do Município do Rio de Janeiro (ASDH/CONSEA).
4. Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (ASDH/COMDEPI).
5. Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (ASDH/CODIM-RIO).
6. Conselho Municipal Antidrogas do Rio de Janeiro (ASDH/CMA).
7. Conselho Municipal de Defesa dos Direitos do Negro (ASDH/COMDEDINE).

A Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos mantém em sua estrutura órgãos de gestão finalística, entre eles, a SUBPSBE, a qual compete, entre outras ações, coordenar e monitorar a implementação da Política de Assistência Social de Proteção Social Básica e Especial e interlocução para ação nos territórios.

As Coordenadorias de Assistência Social e Direitos Humanos (CASDH) são as instâncias regionais, subordinadas diretamente ao Gabinete do Secretário de Assistência

Social, responsáveis pela execução da Política de Assistência Social junto aos cidadãos, às quais compete principalmente gerir, em nível local, a política pública de assistência social na cidade do Rio de Janeiro, com vistas à vigilância da exclusão.

A prestação de serviços na área de assistência social é materializada nas unidades de atendimento disponibilizadas pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos. No Quadro 3 encontra-se a descrição por tipo de unidades de atendimento.

SIGLA	TIPO	PROTEÇÃO AFIANÇADA	DESCRIÇÃO
CASDH	Coordenadoria de Assistência Social e Direitos Humanos		Unidade Administrativa responsável pela gestão da Política de Assistência Social no seu território adstrito.
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social	Proteção Social Básica	Porta de entrada de famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social ao SUAS.
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social	Proteção Social Especial de Média Complexidade	Oferta qualificada de serviços voltados para famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, que estejam em situação de ameaça e violação de direitos.
Centro POP	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua	Proteção Social Especial de Média Complexidade	Unidade Administrativa cujo serviço é ofertado para pessoas que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência.
URS	Unidade Municipal de Reinserção Social	Proteção Social Especial de Alta Complexidade	Unidade Administrativa destinada ao acolhimento integral institucional de famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir proteção integral.
CR	Central de Recepção	Proteção Social Especial de Alta Complexidade	Unidade de atendimento institucional de passagem para oferta de acolhimento imediato e emergencial.
CC	Centro de Cidadania	Proteção Social Básica	Unidade Administrativa responsável pela oferta de Programas e Projetos Sociais à população da Cidade do Rio de Janeiro.

Quadro 3. Descrição Tipológica das Unidades de Atendimento da SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do Decreto Rio nº 43.141/2017.

O tipo de unidade de atendimento refere-se ao público-alvo pelo qual este é responsável junto à rede municipal de assistência social, e ainda reflete o grau de severidade

em relação à vulnerabilidade de seu público-alvo, considerando a proteção afiançada, que pode ser de Proteção Social Básica ou Especial, sendo esta de Média ou Alta complexidade.

Portanto, para cada tipo de unidade de atendimento há procedimentos específicos de execução da política de assistência social, definidos pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2014), que contém o detalhamento de cada um dos serviços para viabilizar a padronização em nível nacional e a efetiva prestação dos serviços sociais em nível local.

Entretanto, a composição de equipamento das CASDH apresenta diferenças quanto à tipologia das unidades de atendimento sob sua responsabilidade, de acordo com as demandas emanadas em cada território, conforme discriminado na Tabela 1.

Tabela 1. Rede de Serviços Governamentais de Assistência Social por CASDH

CASDH	CRAS	CREAS	URS	Central de Recepção	Centro de Cidadania	Centro POP	Total da CASDH
1 ^a	6	2	3	1	0	0	12
2 ^a	6	2	6	0	1	0	15
3 ^a	4	1	3	1	0	0	9
4 ^a	6	2	3	2	0	0	13
5 ^a	3	1	0	0	0	0	4
6 ^a	3	2	0	0	0	1	6
7 ^a	5	1	3	0	0	0	9
8 ^a	5	1	5	0	0	0	11
9 ^a	3	1	0	0	0	0	4
10 ^a	6	2	1	0	0	0	9
Total	47	15	24	4	1	1	92

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do Sistema Municipal de Codificação Institucional.

As CASDH comportam uma malha de atendimento regionalizada composta de 92 unidades de atendimento, conforme detalhado na Tabela 1. Entretanto, a crescente demanda de serviços oriunda de cidadãos em situação de vulnerabilidade social dificulta o provimento dos serviços previstos pela Rede de Serviços Governamentais de Assistência Social, sendo cada vez mais necessária a parceria com a Rede de Serviços Não Governamentais.

Na entrevista realizada questionou-se de que forma ocorre a motivação para realizar uma parceria com OSCs, por parte da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos. O entrevistado informou que a motivação para a realização das parcerias surge da SUBPSBE, a partir das demandas observadas pelas 10 (dez) CASDH, pois cada área observa as necessidades e solicita que o Serviço Social realize o atendimento da demanda. Entretanto, na maioria das vezes a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos não dispõe de recursos materiais e humanos para prover o devido atendimento, e daí surge a necessidade das parcerias com as OSCs.

A motivação para realização de parcerias com a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos também pode surgir das OSCs, que têm interesse em realizar uma parceria para a prestação de serviços socioassistenciais ou para a realização de um projeto. De acordo com o entrevistado, para que seja habilitada, a OSC precisa entregar um Plano de Trabalho com suas Metas de Atendimento e seguir os mesmos trâmites burocráticos das demais, necessitando ser obrigatoriamente cadastrada e habilitada no CMAS. O plano de trabalho é avaliado pela SUBPSBE para verificação da viabilidade, e segue os trâmites burocráticos da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos nos mesmos moldes das organizações que se candidatam a prestar serviços atendendo ao Edital de Chamamento Público.

Para a efetivação de qualquer tipo de parceria junto à OSCs, o processo se inicia a partir de uma justificativa da SUBPSBE enviada ao Secretário Municipal juntamente com um Plano de Trabalho, que é avaliado pela Procuradoria Geral do Município (PGM) e pela Comissão de Programação e Controle da Despesa de Pessoal (CODESP). Caso o parecer seja favorável, é publicado um Edital de Chamamento Público no Diário Oficial do Município (DOM), contendo os pré-requisitos necessários para a candidatura das OSCs à prestação dos serviços.

4.1.1 Panorama do Quadro de Pessoal da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos

Para compreender a falta de capacidade da secretaria municipal na prestação dos serviços de assistência social, é preciso analisar também a situação dos recursos humanos que a secretaria dispõe.

A Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos conta com quadro próprio de pessoal composto de servidores municipais, de diversas categorias funcionais, sendo o ocupante do cargo público “Assistente Social” o Agente do Sistema Municipal de Assistência Social (SIMAS), instituído pela Lei nº 3.343/2001, que definiu as diretrizes de pessoal responsável pela prestação dos serviços sociais junto às unidades de atendimento.

O SIMAS também instituiu a Gratificação do Sistema Municipal de Assistência Social, regulamentada pelo Decreto nº 21.059/2002, que abrange todos os servidores lotados e em exercício na Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos, chegando a representar para os servidores ocupantes da categoria de Assistente Social e os de Nível Superior até 320% sobre o valor do vencimento básico de cada categoria, 200% para os de nível médio e 130% para os de nível elementar.

A Tabela 2 apresenta dados do quadro do pessoal da PCRJ, da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos e de ocupantes do cargo público de Assistente Social no período de janeiro de 2009 a janeiro de 2018.

Tabela 2. Variação do Quadro de Pessoal da PCRJ e SMASDH – Série Histórica

Mês/ano	Administração Direta	SMASDH	Assistentes Sociais
jan./09	87.556	2.357	1.071
jan./10	87.218	2.287	1.041
jan./11	86.513	2.151	1.045
jan./12	93.041	2.046	1.009
jan./13	96.882	1.994	973
jan./14	97.048	1.918	934
jan./15	93.306	1.859	919
jan./16	90.024	1.755	900
jan./17	87.546	1.650	881
jan./18	85.357	1.518	859
Variação	-2,5%	-36%	-20%

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do Boletim Estatístico de Pessoal do Poder Executivo (TCM, 2018).

A Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos conta atualmente com um efetivo próprio de pessoal de 1.518 servidores, sendo 859 Assistentes Sociais (TCM,

2018) e os demais de apoio ao sistema. O quadro revela que há um decréscimo acentuado no quadro de pessoal da Secretaria como um todo e, especificamente, em relação ao quadro de responsáveis pela implementação da Política Municipal de Assistência Social, cujo efetivo gira em torno de 50% do quadro de pessoal total do Órgão.

Embora a secretaria esteja inflada de órgãos, dentre estes 23 cuja subordinação se dá diretamente ao titular da pasta, apenas metade dos funcionários são servidores Agentes do Sistema, relacionados à área fim. O Gráfico 1 demonstra a curva do quadro de servidores da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos e de Assistentes Sociais retratado na Tabela 2.

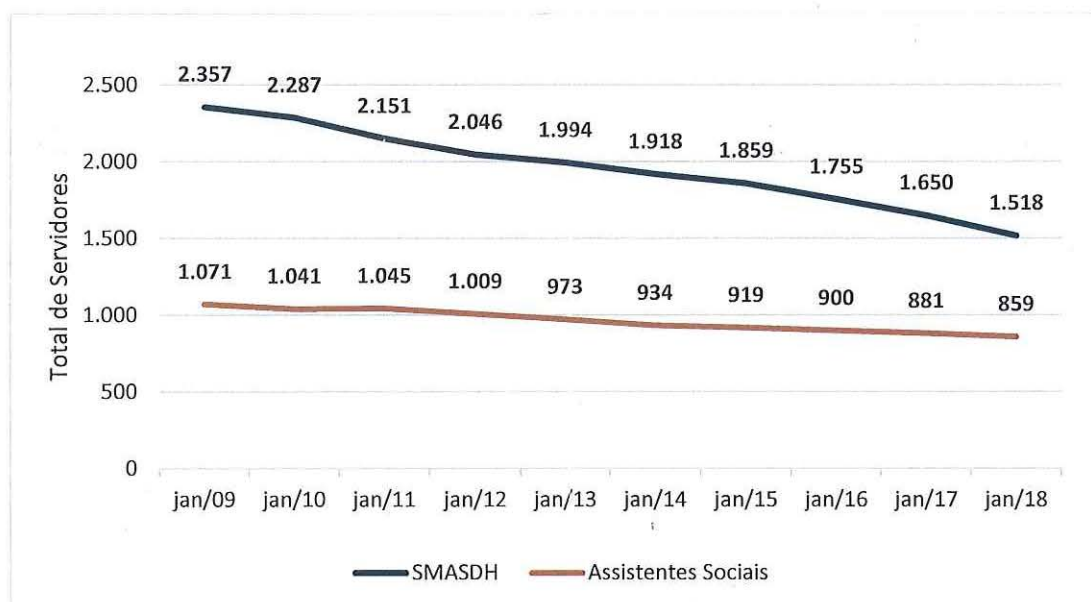


Gráfico 1. Quadro de Servidores da SMASDH e da categoria de Assistente Social - Jan/2009 a Jan/2018

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do Boletim Estatístico de Pessoal do Poder Executivo (TCM, 2018).

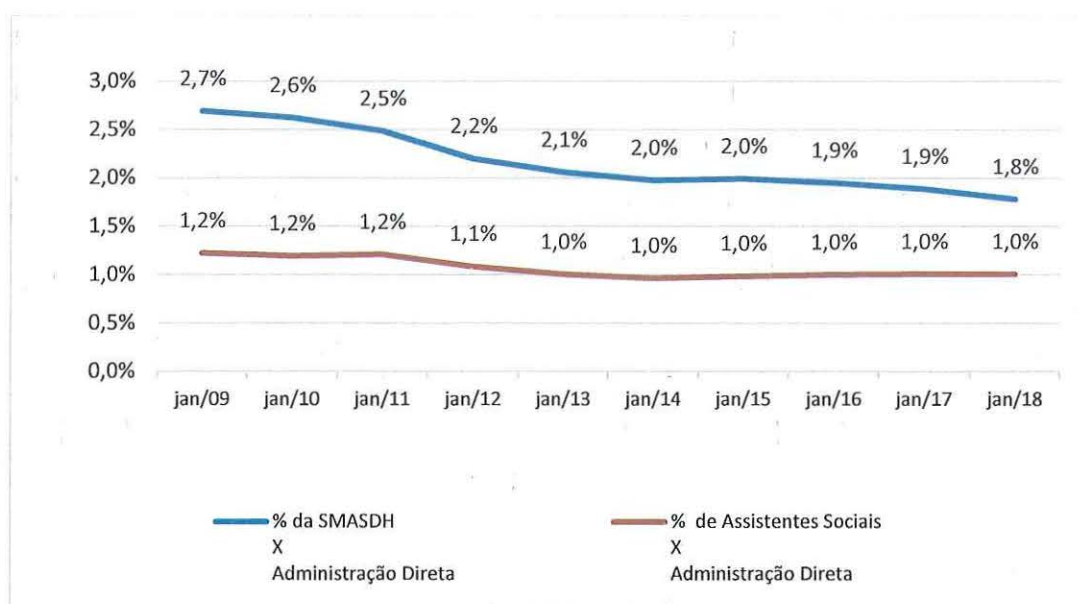


Gráfico 2. Representatividade do quadro de pessoal da SMASDH e de Assistentes Sociais no quadro de servidores da Administração Direta

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados do Boletim Estatístico de Pessoal do Poder Executivo (TCM, 2018).

O Gráfico 1 retrata a curva decrescente do quadro de pessoal da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos e de Assistentes Sociais, demonstrando a evasão de recursos humanos do Órgão no período de janeiro de 2009 a janeiro de 2018. O total de servidores sofreu um decréscimo de 839 servidores, dentre esses, 212 da categoria funcional de Assistente Social, representando 25% de redução em relação ao quadro de pessoal total da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos. Em decorrência dessa redução, o percentual de representatividade do quadro de pessoal da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos e de Assistentes Sociais cada vez fica mais reduzido em relação ao quadro de pessoal total da administração direta, conforme ilustra o Gráfico 2.

O Gráfico 2 revela o baixíssimo grau de representatividade do quadro de pessoal da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos e da categoria de Assistente Social em relação ao quadro de pessoal da PCRJ, uma vez que o quadro de pessoal total da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos representava 2,7% do quadro de pessoal da PCRJ em janeiro de 2009, e ficou reduzido a 1,8% em janeiro de 2018. Quanto à categoria funcional de Assistente Social, a representatividade em relação ao quadro da PCRJ reduziu de 1,2% em janeiro de 2009 para 1% em janeiro de 2018.

Entretanto, a NOB-RH/SUAS, por meio da Resolução nº 01/2007, definiu o conceito de equipes de referência que possuem formação diferenciada de acordo com o porte do município, sendo no caso da cidade do Rio de Janeiro, uma Metrópole:

Equipes de referência são aquelas constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, levando-se em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários. (MDS, 2011, p. 25).

Além de todo o problema constatado em relação ao quadro de servidores próprios da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos, deve-se considerar que uma vez definida a constituição das equipes de referência, novas funções foram elencadas visando à atuação em atividades socioeducativas, de abordagem social à população de rua, de atenção à terceira idade por cuidadores especializados no trato com o idoso, educadores sociais, monitores de oficinas e centros de treinamento de jovens e adultos, dentre outras que ainda não existem como categorias funcionais do quadro de pessoal da PCRJ.

Entretanto, profissionais são necessários para a consecução das ações desenvolvidas pelos equipamentos sociais da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos, sendo então necessária a busca por OSCs parceiras que serão capazes de prover os recursos necessários para a complementação das equipes de referência.

Segundo a NOB-RH/SUAS, as equipes de referência se diferenciam de acordo com o nível de proteção afiançada, conforme os Quadros 4 e 5.

NÍVEL DE PROTEÇÃO AFIANÇADO	PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA	PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL Média Complexidade
TIPO DE EQUIPAMENTO SOCIAL	CRAS	CREAS
PORTE	Porte Médio, Grande, Metrópole e DF	Municípios em Gestão Plena e Estados com Serviços Regionais
GRUPAMENTO	A cada 5.000 famílias referenciadas	Capacidade de atendimento de 80 pessoas / indivíduos
EQUIPE DE REFERÊNCIA	<ul style="list-style-type: none"> ❖ 4 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS. ❖ 4 técnicos de nível médio. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ 1 coordenador ❖ 2 assistentes sociais ❖ 2 psicólogos ❖ 1 advogado ❖ 4 profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários) ❖ 2 auxiliares administrativos

Quadro 4. Composição das Equipes de referência segundo a NOB-RH/SUAS Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média Complexidade

Fonte: NOB-RH/SUAS Anotada e Comentada (MDS, 2011, p. 29-32).

O Quadro 4 representa a definição das Equipes de referência definidas pela NOB-RH/SUAS para os CRAS e CREAS, cabendo observar que a exigência para ambos insere, além do profissional Assistente Social, outras categorias de nível superior como, por exemplo, o Psicólogo, profissional do quadro da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), e o Advogado, cargo inexistente no âmbito da PCRJ, uma vez que são Procuradores, cargo do quadro de pessoal da PGM que representa a área jurídica do município do Rio de Janeiro.

NÍVEL DE PROTEÇÃO AFIANÇADO	PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL Alta Complexidade			
TIPO DE EQUIPAMENTO SOCIAL	Abrigo Institucional, Casa-Lar e Casa de Passagem (Atendimento em Pequenos Grupos)	Família Acolhedora	República	Instituições de Longa Permanência para Idosos – ILPI's
EQUIPE DE REFERÊNCIA	<ul style="list-style-type: none"> • Coordenador nível superior ou médio, 1 profissional referenciado para até 20 usuários acolhidos em, no máximo, 2 equipamentos. • Cuidador nível médio e qualificação específica: • 1 profissional para até 10 usuários, por turno. • 1 cuidador para cada 8 usuários, quando houver 1 usuário com demandas específicas; • 1 cuidador para cada 6 usuários, quando houver 2 ou mais usuários com demandas específicas. • Auxiliar Cuidador nível fundamental e qualificação específica: • 1 profissional para até 10 usuários, por turno; • 1 auxiliar de cuidador para cada 8 usuários, quando houver 1 usuário com demandas específicas; • 1 auxiliar de cuidador para cada 6 usuários, quando houver 2 ou mais usuários com demandas específicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordenador nível superior (1 profissional referenciado para até 45 usuários acolhidos). • Assistente Social nível superior (1 profissional para acompanhamento de até 15 famílias acolhedoras e atendimento a até 15 famílias de origem dos usuários atendidos nesta modalidade). • Psicólogo nível superior (1 profissional para acompanhamento de até 15 famílias acolhedoras e atendimento a até 15 famílias de origem dos usuários atendidos nesta modalidade). 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordenador nível superior (1 profissional referenciado para até 20 usuários); • Assistente Social nível superior (1 profissional para atendimento a, no máximo, 20 usuários em até dois equipamentos); • Psicólogo nível superior (1 profissional para atendimento a, no máximo, 20 usuários em até dois equipamentos). 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 Coordenador nível superior ou médio • Cuidadores nível médio • 1 Assistente Social nível superior • 1 Psicólogo nível superior • 1 Profissional para desenvolvimento de atividades socioculturais nível superior • Profissional de limpeza nível fundamental • Profissional de alimentação nível fundamental • Profissional de lavanderia nível fundamental.

Quadro 5. Composição das Equipes de Referência segundo a NOB-RH/SUAS – Proteção Social Especial de Alta Complexidade

Fonte: NOB-RH/SUAS Anotada e Comentada (MDS, 2011, p. 33-36).

O Quadro 5, além de retratar o perfil da Equipe de Referência definida para os Abrigos Institucionais, as Casas-Lares e Casas de Passagem, as Famílias Acolhedoras, as Repúblicas e as Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs), demonstra a diversidade de categorias funcionais necessária para cada tipo de equipamento e para cada nível de capacidade instalada em cada um.

Portanto, quanto ao nível de complexidade para a composição das equipes de referência, de acordo com a NOB-RH/SUAS, a redução contínua do quadro de pessoal da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos, a impossibilidade de reposição rápida de pessoal e a indisponibilidade de categorias funcionais suficientes e necessárias refletem a escassa capacidade da prefeitura do Rio para atender aos equipamentos sociais e acompanhar a demanda social crescente. A constituição de parcerias com as OSCs visa complementar o atendimento às demandas sociais do município do Rio de Janeiro.

4.2 Parcerias da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos com as OSCs

Esta parte do trabalho analisa a relação entre a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos e as OSCs parceiras, considerando os dados extraídos do Portal Rio Transparente, as informações disponíveis nos sites das OSCs e a coleta de dados mediante realização de entrevista e Survey.

4.2.1 Trajetória das parcerias com as OSCs

Nesta parte do trabalho contextualiza-se os dados relativos ao processo de parceria da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos com as OSCs, por meio de recursos do FMAS, resgatando seu histórico ao longo dos últimos anos.

O recurso às parcerias com as OSCs começou a se institucionalizar a partir de 1996. Em consulta realizada no Portal Rio Transparente, em relação aos “Contratos” realizados pelo FMAS, os dados demonstraram que a primeira parceria com OSC ocorreu no ano de 1996. De 1996 a 2003 foram realizadas 10 parcerias. Em 2004, ano de instituição do PNAS, foram realizadas 25 parcerias em apenas um ano. Porém, a partir de 2005, ano de instituição do SUAS, o quantitativo de parcerias sofreu um aumento significativo, passando a 165 parcerias somente em 2005.

No período de 1996 a 2018 foram firmadas 1.002 parcerias entre a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos e OSCs. A Tabela 3 apresenta o panorama de parcerias realizadas de janeiro de 1996 a maio de 2018.

Tabela 3. Panorama de execução físico-financeira das parcerias

PANORAMA					
Descrição	A	B		Reduções e Acréscimos (B em relação a A)	TOTAL
	1996 a 2008	2009 a 2016	2017 a maio/2018		
Total de OSCs Parceiras do FMAS	168	88	07	-43%	
Total de parcerias firmadas	540	411	51	-14%	1.002
Total de Recursos do Instrumento Contratual (R\$)	254.132.199,55	769.302.083,20	125.702.033,65	252%	1.149.136.316,40
Total de Recursos Pagos (R\$)	212.679.445,58	618.380.597,32	72.309.765,78	225%	903.369.808,68
% de Execução Financeira	84%	80%	58%		79%

Fonte: elaborada pela autora a partir de dados do Portal Rio Transparente.

Quando comparado o período de 1996 a 2008 com o período de 2009 a 2018 – foco principal deste trabalho –, ocorreram as seguintes situações:

- ❖ redução de 43% o total de OSCs parceiras;
- ❖ redução de 14% no total de parcerias realizadas;
- ❖ acréscimo de 252% no valor dos instrumentos de parceria e de 225% no valor de recursos pagos.

Em outras palavras, no período de 2009 e 2016, governo do prefeito Eduardo Paes, foram realizadas menos parcerias e houve um número menor de parceiros, porém com maior disponibilidade de recursos financeiros por parceiro privado.

Cabe ressaltar que os anos de 2017 e 2018, sob governo do prefeito Marcelo Crivella, não foram considerados nesta análise, visto que ainda não há dados suficientes para tal.

A Tabela 4 apresenta uma série histórica contendo a totalização de cada variável analisada, ano a ano, do período de 1996 a 2018, a fim de demonstrar a evolução de valores contratados vs. pagos, a correspondente execução financeira e o total de parcerias no período.

Tabela 4. Total de Parcerias e Valores / Ano: 1996 a 2018

Período/Ano	Valor Contratado	Valor Pago	% de execução financeira	Total de parcerias
1996 A 2003	7.146.358,52	6.299.958,96	88%	10
2004	10.394.705,67	9.491.513,06	91%	25
2005	64.955.172,34	50.150.774,55	77%	165
2006	45.156.566,54	41.587.465,52	92%	139
2007	41.428.699,98	36.815.644,44	89%	87
2008	72.430.021,05	56.565.323,97	78%	114
2009	69.612.813,17	52.519.129,53	75%	109
2010	36.241.952,92	32.015.462,03	88%	64
2011	75.267.884,49	58.775.829,58	78%	26
2012	386.785.309,00	301.798.585,64	78%	71
2013	37.492.091,64	32.921.737,47	88%	22
2014	116.570.390,28	97.045.757,50	83%	61
2015	1.825.925,05	1.525.506,18	84%	5
2016	45.505.716,65	41.778.589,39	92%	53
2017	86.950.864,96	71.728.697,27	82%	34
2018	39.910.518,72	581.068,51	1%	17
TOTAL	1.137.674.990,98	891.601.043,60	78%	1.002

Fonte: elaborada pela autora a partir de dados do Portal Rio Transparente.

A execução financeira dos recursos disponibilizados no período de 2009 a 2017 é, em média, de 82%, sem considerar o ano de 2018, ainda em fase de execução.

Na entrevista questionou-se quais são as circunstâncias que fazem com que a execução financeira do Convênio não seja realizada em 100%, sendo respondido que, caso haja alguma despesa realizada e não prevista no plano de ação, o pagamento pode ter glosa, não havendo o pagamento do valor total. Entretanto, as OSCs que compõem a Rede Histórica sempre

cumprem 100%, devido às metas pactuadas estarem sempre aquém da capacidade instalada de atendimento em relação às demais.

O instrumento de prestação de contas é o Relatório de Execução Financeira, que determina o valor do repasse para todas as OSCs. É realizada uma análise das despesas e, caso não haja nenhuma despesa glosada, o pagamento é feito integralmente, de acordo com o valor da prestação de contas.

A partir da série histórica apresentada na Tabela 4 foi possível observar que, especificamente no ano de 2012, houve um considerável acréscimo de valores firmados em parcerias, apesar do quantitativo de parcerias ter diminuído. O Gráfico 3 demonstra o quantitativo de parcerias firmadas e seus respectivos valores, considerando o prazo de vigência das contratações.

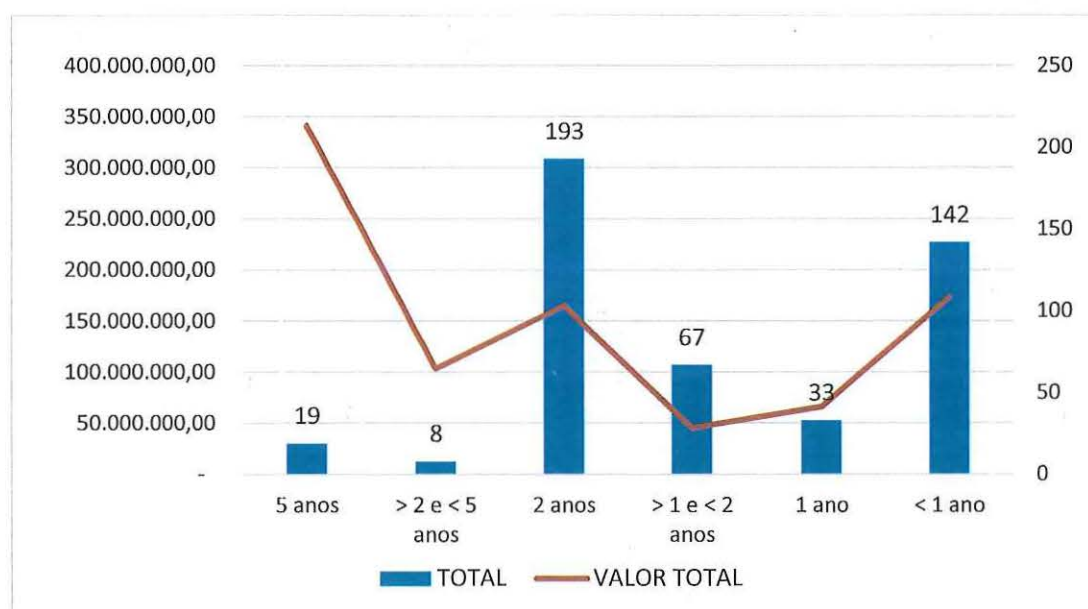


Gráfico 3. Total de Parcerias firmadas por prazo de vigência

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do Portal Rio Transparente.

Em busca de evidências que possibilitassem explicar o considerável aumento de recursos em valores das parcerias firmadas, foi levantado o tempo de duração dos 462 instrumentos das parcerias, considerando o período delimitado para a pesquisa, de 2009 a 2018.

A partir da coleta de dados foi possível verificar que 42% das parcerias do período foram realizadas pelo prazo de dois anos, utilizando recursos na ordem de 165 milhões de reais e que, no ano de 2012, 4% das parcerias foram delimitadas pelo prazo de cinco anos,

utilizando recursos na ordem de 341 milhões de reais, conforme demonstrado no Gráfico 3. Essa mudança pode evidenciar um novo olhar dos gestores ao optarem pela contratualização com as OSCs por um período longo, garantindo a prestação dos serviços até o ano de 2017.

Outro fator de importância ocorrido no período de 2009 a 2016 foi o aumento do quantitativo de CRAS e CREAS, representado no Gráfico 4, indicando que o período ampliou a oferta de serviços de assistência social à população.

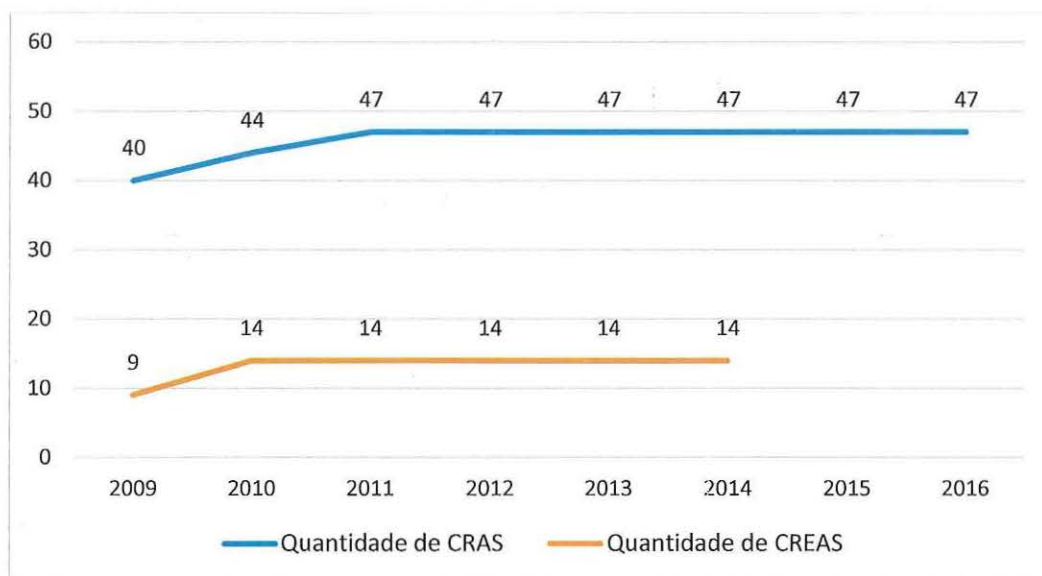


Gráfico 4. Censo SUAS – Evolução do total de CRAS e CREAS

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em: <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/dados/dados>.

De fato, os dados do Censo SUAS, retratados no Gráfico 4, demonstram o aumento do quantitativo de CRAS e CREAS no período de 2009 a 2016, observando-se que houve um aumento no total de equipamentos sociais. No ano de 2009 haviam 40 CRAS, passando a 44 em 2010 e a 47 em 2011. Em relação aos CREAS, em 2009 haviam nove, passando a 14 a partir de 2010.

Os CRAS e os CREAS são equipamentos regionalizados, localizados nas proximidades de comunidades de baixa renda, desprovidas de serviços diversos, e que articulam, coordenam e realizam a oferta de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social à população do seu território de atuação, em interface com as demais políticas sociais.

Considerando o que já foi constatado em relação ao decréscimo do quadro de pessoal da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos ao longo dos anos e as exigências das categorias profissionais para a composição das Equipes de referência dos CRAS e dos CREAS, o aumento da rede pública de serviços leva, consequentemente, ao aumento na demanda de todos os recursos envolvidos para sua operacionalização (humanos e

materiais). Essas mudanças se refletem no perfil contratual das parcerias, caracterizadas pelo maior volume de recursos e maior prazo contratual, a despeito da diminuição no número das OSCs contratualizadas.

4.2.2 Características das OSCs Parceiras

As OSCs parceiras apresentam características diferenciadas em diversos aspectos. Para compreender sua natureza, inicialmente, foram analisados os Códigos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) registrados pelas OSCs junto à Secretaria da Receita Federal (SRF), como uma forma de compreender a área de atuação das OSCs parceiras.

A CNAE é um instrumento de padronização nacional dos códigos de atividade econômica e dos critérios de enquadramento utilizados pelos diversos órgãos da Administração Tributária do país do Ministério da Fazenda, cujo órgão gestor é o IBGE. O Quadro 6 demonstra o percentual que representa as OSCs parceiras de acordo com o código CNAE referente à sua atividade primária, cadastrada junto à RFB.

DESCRIÇÃO CNAE	NOTA EXPLICATIVA IBGE	%
Outras Atividades de Serviços	Esta seção compreende uma ampla variedade de serviços pessoais; serviços de organizações associativas patronais, empresariais, profissionais, sindicais, de defesa de direitos sociais, religiosas, políticas, etc.; atividades de manutenção e reparação de equipamentos de informática, de comunicação e de objetos pessoais e domésticos.	54%
Saúde Humana e Serviços Sociais	Esta seção abrange as atividades de atenção à saúde humana e de serviços sociais. As atividades de atenção à saúde humana cobrem todas as formas de serviços relacionados à saúde humana prestados em hospitais, ambulatorios, consultórios, clínicas, centros de assistência psicossocial, unidades móveis de atendimento a urgências e remoções e, também, os serviços de saúde prestados nos domicílios. As atividades de serviços sociais são as de assistência a indivíduos ou famílias e são realizadas por agências de governo ou por instituições privadas e, também, são prestadas nos domicílios. Essas atividades podem incluir ou não alojamento, serviços médicos e serviços de educação desde que estes não sejam os principais serviços oferecidos.	35%
Educação	Esta seção compreende as unidades que realizam atividades de ensino público e privado, em qualquer nível e para qualquer finalidade.	7%
Alojamento e Alimentação	Os serviços de alojamento se distinguem dos de locação de imóveis pela curta duração da disponibilidade do local de alojamento, salvo em casos de alojamentos coletivos (pensionatos, casas de estudante), tradicionalmente tratados dentro deste segmento.	3%

Quadro 6. Classificação de Atividades Econômicas das OSCs junto à SRF

Fonte: Comissão Nacional de Classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <https://cnae.ibge.gov.br/?view=estrutura>.

Segundo os dados apresentados no Quadro 6, constata-se que 54% das OSCs encontram-se classificadas na atividade principal como “Outras Atividades de Serviços”. Esse perfil majoritário demonstra que as OSCs são cadastradas em atividades genéricas, que habilitam sua atuação em áreas diversas, sem que haja necessidade de especialização. As OSCs registradas nessa categoria podem realizar parcerias com o setor público a partir de objetos contratuais variados.

Também se observa que nem todas as OSCs estão vinculadas à área de assistência social. Verificou-se a existência de 7% das OSCs classificadas como Educação, e que deveriam, portanto, estar atuando em parceria com a Secretaria Municipal de Educação (SME), concorrendo aos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) que é específico para a área.

Os 35% das OSCs cadastradas como Saúde Humana e Serviços Sociais estão classificados nas áreas afins aos objetos das parcerias pactuadas, e os 3% de Alojamento e alimentação referem-se aos Hotéis Acolhedores.

A partir da consolidação de dados por OSC, identificou-se que dentre as 87 OSCs haviam três perfis diferenciados em relação ao tipo de objeto contratual que norteou as parcerias.

O primeiro segmento identificado demonstrou que as parcerias pactuadas se referiam a um mesmo objeto por anos consecutivos, com pequenas variações em seus quantitativos e valores. A pesquisa indicou que esse segmento de OSCs pertence à chamada Rede Histórica, também conhecida como Rede SUAS.

O segundo segmento tinha características muito semelhantes com o primeiro em relação aos objetos das parcerias. Entretanto, não havia sequência de parcerias, observando-se que se tratavam de projetos que tinham características de descontinuidade. Este segmento é formado por OSCs com perfil similar às que pertencem à Rede Histórica, porém prestando serviços descontinuados.

O terceiro segmento demonstrava objetos cujo foco sempre era a Gestão Integral e/ou Cogestão de CASDH, ou de equipamentos que pertenciam ao mesmo território com valores muito expressivos e, no ano de 2012, todos com prazo de cinco anos de vigência. A pesquisa indicou que nesse segmento encontram-se OSCs com perfil diferenciado, menos assistencial, com foco em projetos de grande porte, envolvendo maior volume de recursos.

Na sequência estão descritos o perfil e as características de cada segmento.

a) Rede Histórica

Compõem a rede histórica instituições que historicamente prestaram serviços para a área de assistência social até a extinção da LBA (Fundação Legião Brasileira de Assistência). Quando a LBA foi extinta, as instituições tornaram-se parceiras da prefeitura na modalidade de “rede histórica”.

No período entre 2009 e 2018, 57 OSCs realizaram serviços na qualidade de Rede Histórica em 308 parcerias com a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos .

A Rede Histórica tem como objeto das parcerias com a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos a execução de serviços especificamente cofinanciados pelo SUAS, nas modalidades de Proteção Social Especial (PSE), que são:

- ❖ Proteção Social Especial – Habilitação e Reabilitação de Pessoa com Deficiência;
- ❖ Proteção Social Especial de Alta Complexidade – Acolhimento em Abrigo para Idosos;
- ❖ Proteção Social Especial de Alta Complexidade – Acolhimento em Abrigos para Adultos;
- ❖ Proteção Social Especial de Alta Complexidade – Acolhimento em Abrigos para Crianças/Adolescentes.

As OSCs que pertencem a esse segmento têm como características comuns a realização de atendimento, assessoramento ou defesa e garantia de direitos na área da Assistência Social, garantia da universalidade do atendimento, independentemente de contraprestação do usuário, como também o acolhimento institucional para idosos, atendendo o que preceitua a Resolução CMAS nº 69/2014.

A aprovação da Rede Histórica para conveniar com o município se dá mediante a Resolução anual do CMAS, que determina a modalidade de atendimento habilitado.

A forma como as metas são pactuadas são um diferencial que apenas as OSCs da Rede Histórica possuem em relação aos demais segmentos. As metas são pactuadas, aprovadas e publicadas anualmente no Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, através de Resolução do CMAS, cujos valores per capita são cofinanciados pela União e pelo Município, devidamente instituídos por Decreto Municipal publicado anualmente. Foi realizada uma pesquisa para identificar a série histórica desse segmento, a partir de dados das Resoluções do CMAS publicadas no Diário Oficial do Município, em relação ao quantitativo de metas

pactuadas e de OSCs parceiras, tendo sido encontrados nessa coleta dados do período de 2010 a 2018, conforme Tabela 5.

Tabela 5. Total de OSCs Parceiras e respectivas Metas/ano no período de 2010 a 2018

MODALIDADE	2010-2012		2012-2014		2014-2016		2017		2018	
	Qtde	Metas	Qtde	Metas	Qtde	Metas	Qtde	Metas	Qtde	Metas
Habilitação e Reabilitação de Pessoa com Deficiência	27	5.105	30	5.105	30	5.105	30	5.105	30	5.105
Acolhimento em Abrigo para Idosos	6	180	6	180	5	163	7	170	6	170
Acolhimento em Abrigos	-	505	15	505	13	465	-	-	-	-
Acolhimento em Abrigos para Adultos	4	-	-	-	-	-	5	245	5	245
Acolhimento em Abrigos para Crianças / Adolescentes	13	-	-	-	-	-	11	260	11	260
TOTAL	50	5.790	51	5.790	48	5.733	53	5.780	52	5.780

Fontes: Deliberações CMAS/RJ nº 468/2009 publicada no DOM em 30/12/2009; nº 585/2012 publicada no DOM 15/02/2012; Resoluções CMAS/RJ nº 007/2014 publicada no DOM em 12/02/2014; nº 103/2017 publicada no DOM em 25/10/2017 e nº 008/2018 publicada no DOM em 28/02/2018.

A sequência de dados demonstra que, durante o período de 2010 a 2018, não houve alterações significativas no segmento de Rede Histórica, mantendo-se os quantitativos por modalidade.

b) Rede Socioassistencial

No período entre 2009 e 2018, 15 OSCs e três empresas privadas realizaram serviços na qualidade de Rede Socioassistencial em 26 parcerias pactuadas com a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos.

Tratam-se de OSCs que podem englobar tanto parcerias cujos objetos são similares aos identificados na Rede Histórica (tais como alojamento de idosos, fortalecimento de vínculos, atendimento à população de rua e às pessoas com deficiência), quanto parcerias cujos objetos distanciam-se bastante do perfil da Rede Histórica (como qualificação profissional de jovens e adultos, acolhimento de mulheres grávidas ou recém mães e seus bebês, acolhimento institucional voltado a crianças e adolescentes usuários de substâncias

psicoativas, “crack”, e o acolhimento em hospedagem para a população de rua em hotel acolhedor).

O acolhimento em hospedagem é o único objeto que depende de parceria com uma empresa privada, sendo realizado por três hotéis localizados no Centro do Rio de Janeiro, que proveem o acolhimento de população de rua encaminhada pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos após abordagem social.

Outro diferencial é o acolhimento institucional a crianças e adolescentes usuários de “crack”, uma vez que a vigência da parceria e os valores dos instrumentos são infinitamente superiores aos demais.

c) Rede de Cogestão

No período entre 2009 e 2018, 14 OSCs realizaram serviços na qualidade de Rede Cogestão em 91 parcerias pactuadas com a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos.

A Rede de Cogestão é formada por OSCs que atuam em áreas diversas e possuem capacidade operacional de atuarem, junto ao poder público, em projetos que necessitam de condições operacionais adequadas para o cumprimento das exigências constantes nos Editais dos Chamamentos Públicos. Segundo os objetos das parcerias, é possível identificar que atuam em conjunto com os órgãos descentralizados, realizando planejamentos, contratação de recursos para atuação nas atividades finalísticas, bem como proveem infraestrutura de manutenção e mobilidade para a execução da parceria.

Durante a entrevista realizada, ainda falando sobre a motivação da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos para realizar uma parceria com as OSCs, o entrevistado informou que para as parcerias cujo objeto é de Cogestão, o parceiro privado assume responsabilidades conjuntas com a CASDH à qual está relacionado, promovendo ações de suporte técnico e logístico previstas na Planilha de Custos, que é parte integrante da proposta encaminhada no momento da seleção.

Portanto, a diferenciação se dá na execução da parceria, visto que a ação conjunta ultrapassa o atendimento às atividades finalísticas, sendo também considerada como recurso para ações das atividades de gestão, suprimindo espaços que a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos não tem capacidade para ofertar com recursos próprios, gerando um alto grau de dependência do parceiro público.

4.3 Comparação dos Segmentos

Para compreender o grau de representatividade de cada segmento nas parcerias com as OSCs realizadas pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos, foram comparados alguns aspectos considerados relevantes, apresentados na sequência.

a) Tempo de Existência das OSCs

Buscando compreender se as OSCs que contratualizam com a prefeitura têm um histórico consolidado de atuação na esfera de assistência social, foram coletados dados relacionados ao tempo de existência das OSCs no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ). O tempo de existência é um fator importante para demonstrar a expertise de cada uma quanto à sua finalidade.

O Gráfico 5 demonstra o tempo de existência das OSCs parceiras, de acordo com o segmento em que estão inseridas.

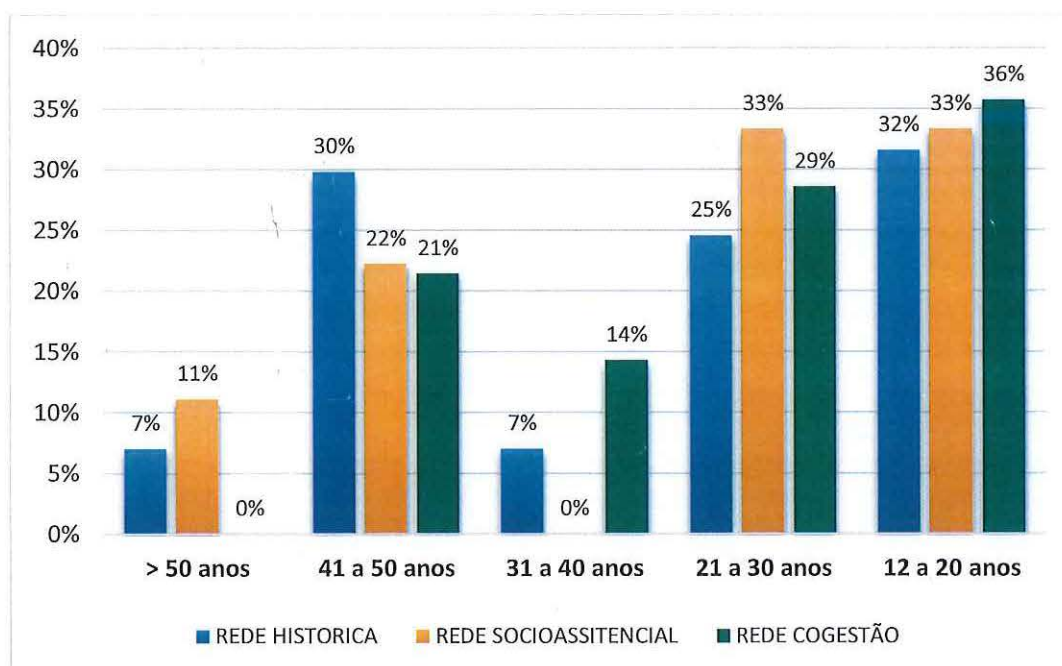


Gráfico 5. Tempo de Existência das OSCs Parceiras

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados do Portal Rio Transparente.

O Gráfico 5 permite identificar que a Rede Histórica apresenta um percentual equivalente de instituições nas faixas de 41 a 50 anos e de 12 a 30 anos de existência, e, ainda, fazem parte da rede de instituições com mais de 50 anos de existência. A relação histórica com a LBV, acima destacada, ajuda a compreender a longevidade dessas instituições e sua longa parceria com o parceiro público.

Por outro lado, prevalecem na Rede de Cogestão as OSCs de existência mais recente, na faixa de 12 a 20 anos de existência. Essas OSCs foram constituídas e obtiveram crescimento a partir das oportunidades geradas pelo poder público, englobando parcerias não apenas para promover a troca em função da expertise da OSC, mas também devido à perda de capacidade do parceiro público. De fato, a falta de capacidade na gestão dos equipamentos públicos, de manutenção dos servidores públicos atuantes, comprometidos e motivados, bem como a redução da interferência política que paira sobre a área social, influenciam o recurso a essas parcerias em torno de serviços que poderiam ser prestados pelo poder público – se melhor gerido fosse.

Chama a atenção nessas parcerias que o objetivo do contrato nem sempre está relacionado à assistência social, mas a áreas afins. As OSCs mais antigas e com expertise mais focada nas ações socioassistenciais pertencem à Rede Histórica e à Rede de Ações Socioassistenciais.

Resumindo, a rede de parcerias inclui tanto organizações com um longo histórico de atuação em ações socioassistenciais quanto organizações mais novas, que surgiram ao longo dos últimos anos. Ao que tudo indica, são parceiros importantes na rede de cogestão do município, complementando a prestação de serviços do parceiro público na área de assistência social.

b) Comparação dos segmentos por valor de contratos

O quantitativo de parcerias firmadas/ano e seus respectivos valores de instrumento e valores pagos encontram-se discriminados na Tabela 6, por grupos.

A Tabela 6 apresenta o histórico relativo ao total de parcerias e respectivos valores totais ano a ano no período de 2009 a 2016, por segmento. O histórico demonstra comportamento inconstante relativo às quantidades e aos valores de parcerias, destacando-se novamente o ano de 2012 no total de recursos investidos nas parcerias.

Tabela 6. Quantitativo de Parcerias e valores dos Instrumentos de Parceria / Ano por grupos

ANO	COGESTÃO		REDE HISTORICA		AÇÕES SOCIOASSISTENCIAIS		TOTAL	
	Qtde	Valor Total R\$	Qtde	Valor Total R\$	Qtde	Valor Total R\$	Qtde	Valor Total R\$
2009	17	33.133.690,51	83	22.158.829,88	9	14.419.879,06	109	69.712.399,45
2010	1	7.556.000,00	55	25.630.097,92	8	3.055.855,00	64	36.241.952,92
2011	26	75.267.884,49	0	-	0	-	26	75.267.884,49
2012	23	367.414.302,65	48	19.371.006,35	0	-	71	386.785.309,00
2013	2	2.915.591,70	18	6.395.830,22	2	28.180.669,72	22	37.492.091,64
2014	10	80.512.719,96	50	34.785.831,32	1	1.271.839,00	61	116.570.390,28
2015	0	-	2	393.913,52	3	1.432.011,53	5	1.825.925,05
2016	0	-	52	43.399.912,30	1	2.105.804,35	53	45.505.716,65
2017	32	81.072.658,56	0	-	2	4.718.856,37	34	85.791.514,93
2018	17	39.910.518,72	0	-	0	-	17	39.910.518,72
TOTAL	128	687.783.366,59	308	152.135.421,51	26	55.184.915,03	462	895.103.703,13

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados do Portal Rio Transparente.

Entretanto, a consolidação dos dados permite melhor capacidade de identificar o volume de parcerias e o montante de recursos, por segmento, conforme consta na Tabela 7.

Tabela 7. Demonstrativo consolidado por tipo de Objeto no período de 2009 a 2018

Tipo	Valor conveniado	% de distribuição do tipo em relação ao valor total	Total de parcerias firmadas	% parcerias firmadas em relação ao total
REDE HISTÓRICA	152.135.421,51	17%	308	67%
REDE DE AÇÕES SOCIOASSISTENCIAIS	55.184.915,03	6%	26	6%
REDE COGESTÃO	687.783.366,59	77%	128	28%
TOTAL	895.103.703,13	100%	462	100%

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados do Portal Rio Transparente.

A Tabela 7 ajuda a identificar o perfil de cada segmento:

- ❖ Rede Histórica – apresenta o maior quantitativo de parcerias (67% do total), mas utiliza apenas 17% dos recursos financeiros;
- ❖ Rede de Ações Socioassistenciais – apresenta o menor quantitativo de parcerias representando 6% do total, e utiliza apenas 6% dos recursos financeiros;
- ❖ Rede de Cogestão – representa um quantitativo pequeno de parcerias (28% do total), mas utiliza 77% dos recursos financeiros.

Percebe-se uma mudança no número das OSCs parceiras e no volume de recursos alocados em parceria por cada segmento. Particularmente, algumas OSCs que fazem parte majoritariamente do segmento de Cogestão se destacam pelo volume de recursos contratuais e merecem uma análise específica, a seguir.

4.3.1 As OSCs que concentram o maior volume de recursos contratuais

Os maiores convênios foram realizados com 10 OSCs ao longo do período de 2009 a 2018. De acordo com a análise dos objetos das parcerias, foi possível identificar que nove OSCs pertencem ao segmento Rede de Cogestão e apenas uma à Rede de Ações Socioassistenciais. A única OSC do segmento Rede de Ações Socioassistenciais é a Viva Rio, cujo objeto de parceria é o acolhimento de pessoas dependentes de “crack” pelo período de quatro anos. As demais têm como objeto a Cogestão de CASDH ou de equipamentos de

menor porte. A Tabela 8 demonstra o detalhamento relativo às 10 OSCs que receberam o maior volume de recursos referentes a parcerias com a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos.

Tabela 8. Detalhamento de dados quantitativos do segmento Cogestão

OSC	Total de parcerias	Valor total conveniado	Valor total recebido	% de execução financeira	% em relação ao total conveniado	% de representação do segmento em relação ao total
Obra De Promoção Dos Jovens Do Estado Do Rio De Janeiro - OPJ	38	175.932.951,99	121.344.440,66	69%	20%	60%
Central de Oportunidades	26	134.042.865,04	104.883.763,18	78%	15%	
Centro Integrado de Estudos e Programas de Desenvolvimento Sustentável	19	117.833.195,55	88.004.663,69	75%	13%	
Instituto Nacional de Assistência Trabalho Oportunidades e Saúde - Inatos	11	107.171.960,66	85.712.601,64	80%	12%	
Obra Social Joao Batista (Centro Espirita Tesloo)	9	39.203.673,25	26.515.552,37	68%	4%	20%
Associação Projeto Roda Viva Construção da Cidadania da Criança	6	37.122.273,50	25.454.343,38	69%	4%	
Instituto De Desenvolvimento Humano Dom Pixote	5	14.654.189,66	8.534.061,99	58%	2%	
Casa da Cultura Centro de Form. Art. e Cultura da Baixada Fluminense.	3	25.212.953,28	17.195.708,98	68%	3%	
Viva Rio	2	29.508.111,57	23.875.708,98	68%	3%	
Espaço Cidadania e Oportunidades Sociais - Ecos	1	15.587.310,64	12.266.706,12	79%	2%	80%
TOTAL	120	709.633.625,90	523.247.632,48	74%		

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do Portal Rio Transparente.

Os dados da Tabela 8 indicam que 80% do total de recursos utilizados para parcerias relativas às ações de assistência social, no período de 2009 a 2018, foram destinados a 10 OSCs que realizaram 120 parcerias com a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos nesse período. A tabela demonstra que apenas uma OSC realizou 38 parcerias com a Secretaria, e para tal foi destinado 20% do total de recursos do período de 2009 a 2018.

O Quadro 7 detalha as principais características de cada uma das 10 OSCs parceiras.

OSCs	Ano de Criação	Características
Associação Projeto Roda Viva Construção da Cidadania da Criança	1989	É uma entidade não governamental que tem como objetivo garantir contribuir na garantia de direitos e na inclusão social de crianças, jovens e adultos em situação de vulnerabilidade social, através da educação complementar, da formação profissional e do desenvolvimento de potencialidades crítico-empresendedoras da população local.
Casa da Cultura Centro de Form. Art. e Cult. da Baixada Fluminense	1991	É uma organização não-governamental, com objetivo de articular a dimensão cultural à ação política, valorizando o trabalho comunitário, as múltiplas expressões culturais existentes na cidade, os espaços de participação como os Conselhos e Fóruns de Políticas Públicas, os valores da solidariedade, justiça e democracia.
Central de Oportunidades	1993	Associação privada sem fins econômicos ou lucrativos, de caráter filantrópico e tem como finalidade a participação democrática, pela construção de mecanismos de garantia de direitos e inclusão social, combatendo desigualdades e estimulando a participação cidadã.
Centro Integrado de Estudos e Programas de Desenvolvimento sustentável	1998	É uma organização sem fins lucrativos que ajuda a construir redes para a prosperidade de pessoas, de comunidades e da sociedade, tendo como base o conhecimento, a cooperação e o empoderamento.
Espaço Cidadania e Oportunidades Sociais - ECOS	1998	É uma organização não governamental, sem fins lucrativos, de natureza filantrópica, que atua em diversos segmentos da sociedade em desvantagem sejam elas: sociais, econômicas, educacionais, físicas e sensoriais, tentando minimizar o preconceito, discriminação e atitudes negativas resultantes de desinformação que impossibilita o pleno exercício de sua cidadania.
Instituto de Desenvolvimento Humano Dom Pixote	1997	É uma associação privada cuja sua atividade principal é serviços de assistência social sem alojamento.
Instituto Nacional de Assistência Trabalho Oportunidades e Saúde Inatos	1984	É uma instituição sem fins lucrativos, que realiza projetos voltados para melhoria da qualidade de vida de crianças e jovens em situação de risco e vulnerabilidade social.
Obra de Promoção dos Jovens do Estado do Rio de Janeiro - OPJ	1970	Associação privada sem fins lucrativos que tem como objetivo o desenvolvimento gratuito de atividades de caráter social, científico, educativo e cultural, objetivando colaborar na formação integral da

OSCs	Ano de Criação	Características
		juventude brasileira
Obra Social João Batista	2002	É uma associação civil de caráter científico, filosófico, religioso, beneficente, educacional, cultural, de assistência e promoção social, filantrópico, sem finalidade lucrativa, de prazo de duração indeterminado
Viva Rio	1993	É uma organização não governamental. Entre suas áreas de atuação estão: a saúde, a educação, artes e esporte, o meio ambiente e a segurança humana.

Quadro 7. Características das OSCs

Fonte: Website institucional das OSCs.

A maioria das OSCs é relativamente nova, criada a partir dos anos 1990 (com exceção de duas). Também chama a atenção o fato de que as missões das OSCs são bastante abrangentes, permitindo uma ampla gama de objetos de contratualização com os parceiros públicos na área de assistência social.

Foi feita a análise das missões das 10 OSCs parceiras, observando-se que a missão tem foco em Assistência Social, em Setores Sociais Alternativos ou em Gestão. O Quadro 8 apresenta essa tipologia de acordo com a Missão Organizacional.

OSCs	Missão	Orientação da Missão
Associação Projeto Roda Viva Construção da Cidadania da Criança	Atuar no desenvolvimento da cidadania plena de crianças, jovens e adultos em situação de vulnerabilidade social no Rio de Janeiro através da educação integral e da profissionalização, com a finalidade de promover a garantia de direitos e a inclusão social.	Setores sociais alternativos
Casa da Cultura Centro de Form. Art. e Cult. da Baixada Fluminense	Promover a cidadania mediante ações culturais.	Setores sociais alternativos
Central de Oportunidades	Contribuir, em conjunto com outros setores da sociedade, para a reversão dos processos de exclusão a que está submetida significativa parcela da população.	Foco na Assistência Social
Centro Integrado de Estudos e Programas de Desenvolvimento Sustentável	Construir redes para a prosperidade de pessoas, de comunidades e da sociedade, tendo como base o conhecimento, a cooperação e o empoderamento.	Setores sociais alternativos
Espaço Cidadania e Oportunidades Sociais - ECOS	Buscar alternativas para a melhoria da qualidade de vida, e a ampliação de oportunidades para segmentos da sociedade em desvantagens, sejam elas: sociais, culturais, econômicas, educacionais, físicas e sensoriais.	Setores sociais alternativos

OSCs	Missão	Orientação da Missão
Instituto de Desenvolvimento Humano Dom Pixote	Não há	-
Instituto Nacional de Assistência Trabalho Oportunidades e Saúde Inatos	Contribuir de forma socioeducativa para a promoção social, a formação do capital humano e a melhoria da qualidade de vida da população em situação de vulnerabilidade e exclusão social.	Foco na Assistência Social
Obra de Promoção dos Jovens do Estado do Rio de Janeiro - OPJ	Promover a inclusão social e a cidadania da população em situação de risco social da região metropolitana do Rio de Janeiro, oferecendo condições para o resgate da dignidade e o protagonismo de suas próprias vidas.	Foco na Assistência Social
Obra Social João Batista	Promover a prática da Assistência, por todos os meios disponíveis, em benefício de todos, sem distinção de gênero, etnia, orientação sexual, posição social ou religião e bem como atendimento a deficientes; e realizar o serviço de assistência e promoção social, de modo geral.	Foco na Assistência Social
Viva Rio	Adotar estratégias inovadoras e práticas responsáveis de gestão e que enfrentar problemas sociais é a razão de ser do nosso trabalho.	Setores Sociais Alternativos

Quadro 8. Missão Organizacional das OSCs

Fonte: Website institucional das OSCs.

A análise das missões identificou que quatro OSCs se enquadram na orientação com foco em Setores Sociais Alternativos, uma vez que não identificam claramente ações de assistência social. No entanto, seis OSCs têm clara orientação da missão para o foco na assistência social, tendo identificado as ações de assistência social claramente em suas missões. Uma OSC não possui missão declarada. Entretanto, nenhuma OSC identificou na descrição da sua finalidade para missão sua vocação para gestão, apenas na descrição da atividade finalística da assistência social.

Sendo assim, percebe-se que há uma adequação de ambas as partes em empreender nesse novo tipo de parceria, a fim de tornar viável a implementação das políticas de assistência social de forma integrada.

4.3.2 Como os Parceiros Públicos e as OSCs se percebem?

Nesta parte da pesquisa discute-se os resultados do Survey, que buscou conhecer a opinião dos envolvidos em relação à sua satisfação com a parceria público-privada celebrada.

Como destacado na Metodologia, adaptou-se o modelo de Martins e Costa (2017), que busca compreender a maturidade colaborativa dos parceiros, no nosso caso, a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos e as OSCs.

Para medir o Índice de Maturidade Colaborativa entre parceiros públicos e parceiros sem fins lucrativos, foi elaborado um questionário pelo método Survey, adaptado pela autora a partir do Modelo de Martins e Costa (2017, p. 19), intitulado “Pesquisa de Satisfação da Parceria com Parceiro Público”, contemplando 10 questões, enviado por meio de e-mail para as 87 OSCs e com 16 respondentes, e “Pesquisa de Satisfação da Parceria com as OSCs”, enviada para as 10 CASDH e com 06 respondentes. Os questionários possuíam o mesmo conteúdo, diferenciando-se apenas o foco da análise.

Este instrumento de análise foi utilizado como parte da coleta de dados sobre a parceria público-privada entre as Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos e as OSCs.

Segundo a metodologia citada no item 2.2, foi calculada a média aritmética simples das pontuações dos blocos, considerando-se a média das seis respostas das CASDH na qualidade de parceiro público e 16 respostas das OSCs na qualidade de parceiro privado, chegando-se aos resultados contidos na Tabela 9.

Tabela 9. Mensuração do Índice de Maturidade Colaborativa

DIMENSÃO		Parceiro Público		OSCs	
		Média do Item	Média por Bloco	Média do Item	Média por Bloco
Direcionadores	Liderança	3,33		1,97	
	Interdependência	3,17	3,11	3,38	2,99
	Incentivos para colaborar	2,83		3,63	
Dinâmica Colaborativa	Engajamento com princípios	5,39		3,48	
			5,03		3,33
	Capacidade de atuação conjunta	4,67		3,19	
Impactos/Adaptação	Criação de valor público	2,33		4,19	
			2,58		4,00
	Aprimoramento da Colaboração	2,83		3,81	
	Média Final		3,57		3,44

Fonte: elaborado pela autora.

A partir dos dados obtidos com a mensuração do índice de maturidade colaborativa foi possível realizar a comparação dos resultados dos questionários do parceiro público e das OSCs, conforme representado nos Gráficos 6, 7 e 8.

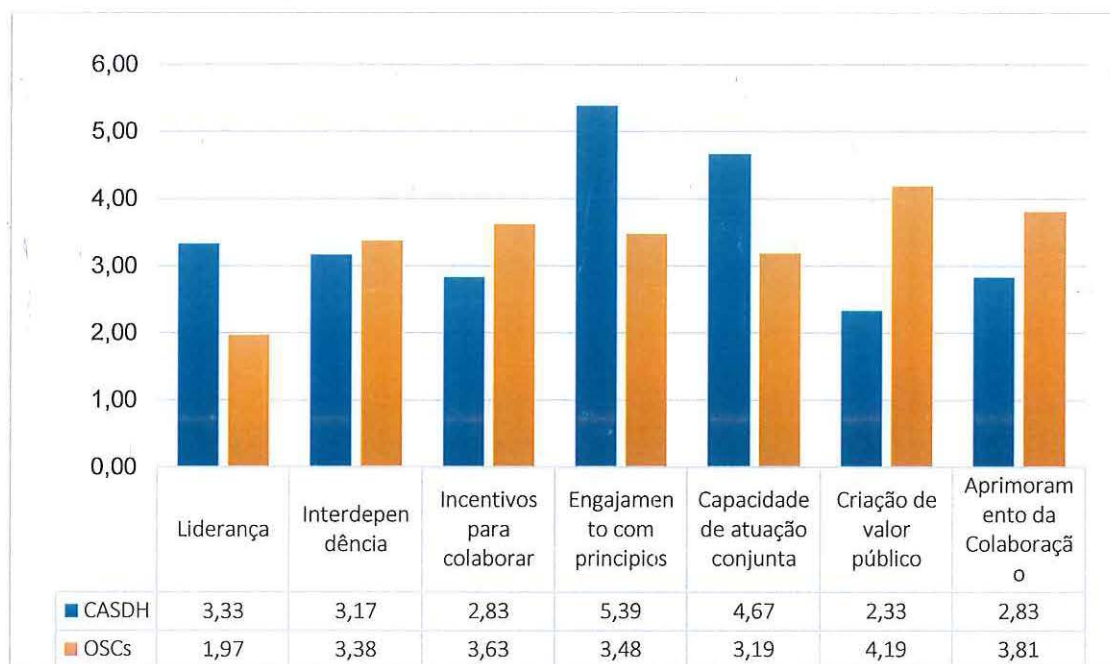


Gráfico 6. Índice de Maturidade Colaborativa por Itens

Fonte: elaborado pela autora.

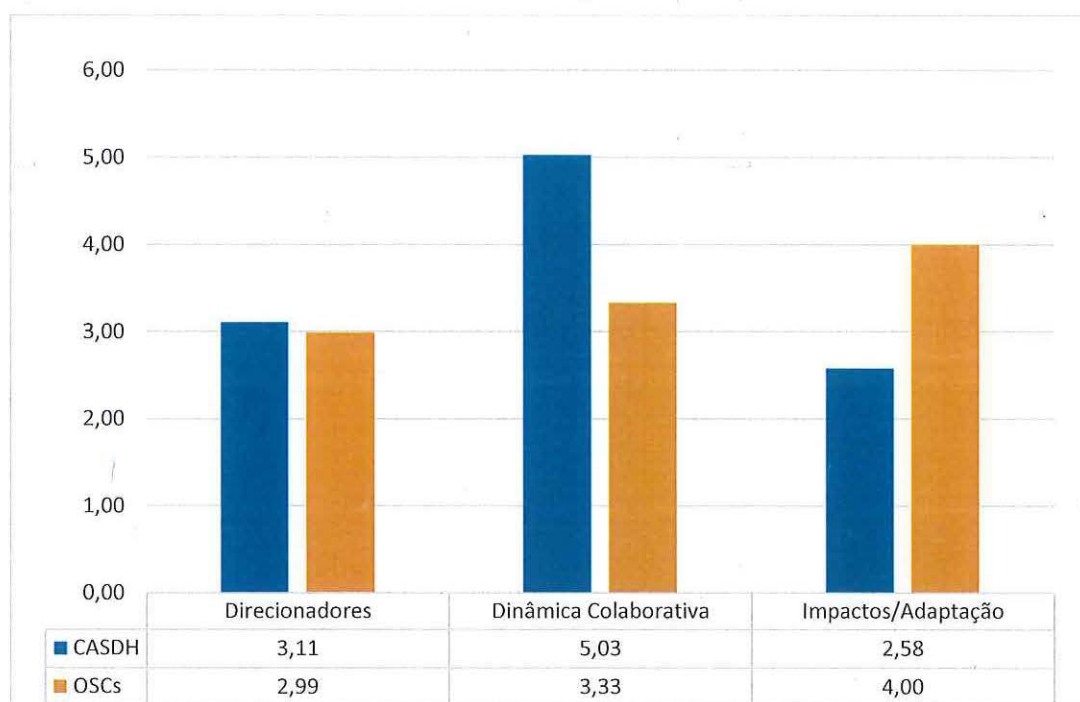


Gráfico 7. Índice de Maturidade Colaborativa por Dimensões.

Fonte: elaborado pela autora.

O Gráfico 6 demonstra que os índices mais baixos se encontram no grau de liderança percebido pelas OSCs em relação ao parceiro privado e a percepção de baixa geração de valor público que o parceiro privado tem das OSCs. Entretanto, quanto ao Engajamento por Princípios e Capacidade de Atuação Conjunta, o parceiro público percebe que o posicionamento das OSCs é satisfatório, enquanto as OSCs têm uma percepção bem menos satisfatória em relação aos itens. Os demais itens demonstram resultados equiparados.

Ao agrupar os itens em dimensões, o Gráfico 7 demonstra que somente há equivalência de opiniões quanto aos Direcionadores, composto dos itens Liderança, Interdependência e Incentivos para colaborar. Quanto à Dinâmica Colaborativa, que engloba os itens Engajamento com princípios e Capacidade de atuação conjunta, o parceiro público considera que as OSCs são mais colaborativas. Quanto ao Impacto/Adaptação composto de Criação de valor público e Aprimoramento da Colaboração, as OSCs consideram que o parceiro privado é mais eficaz nas ações.

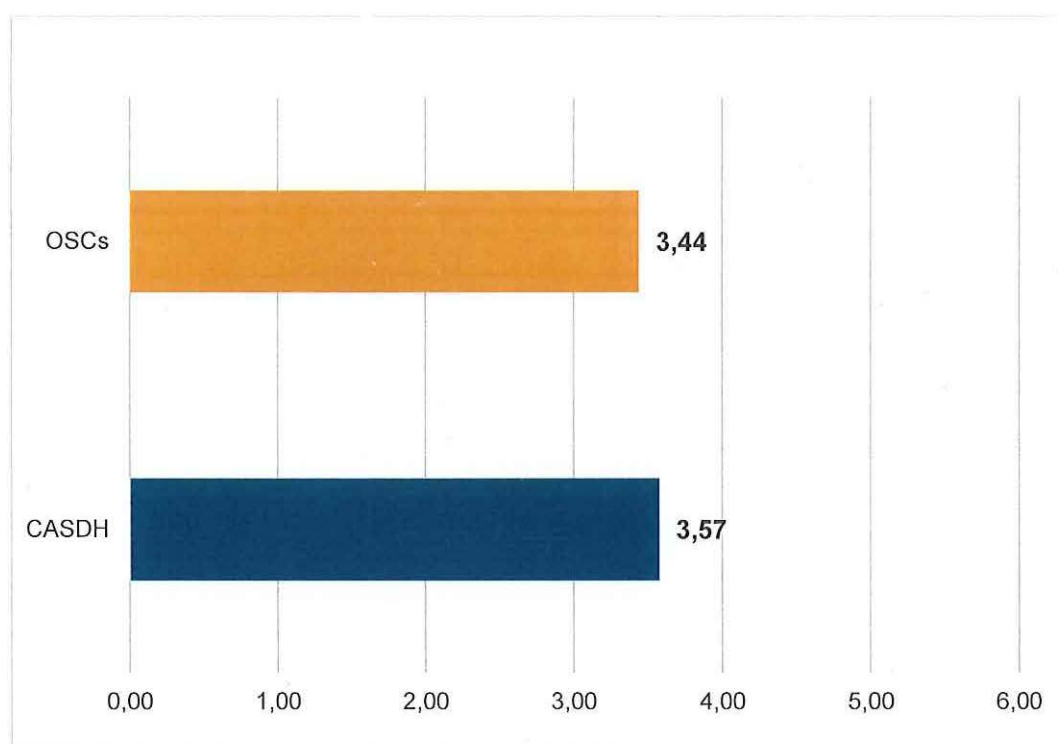


Gráfico 8. Índice de Maturidade Colaborativa dos Parceiros

Fonte: elaborado pela autora.

Entretanto, apesar das divergências apontadas nos dados por itens e por dimensões, o Índice de maturidade Colaborativa do parceiro público e do parceiro privado são equivalentes, ambos no nível Intermediário, conforme mostrou a Figura 7.

A análise possibilitou evidenciar que o Índice de Maturidade Colaborativa dos parceiros públicos e privados é uma ferramenta útil para identificar as necessidades de melhorias nas relações que envolvem parcerias, tendo como objetivo seu equilíbrio, e o quanto ainda é necessário promover iniciativas de integração, fazendo com que ambos percebam a importância da parte que cabe ao outro, diminuindo os pontos divergentes e, consequentemente, aumentando o Índice de Maturidade Colaborativa. O resultado da pesquisa se encontra no final deste trabalho, como anexo.

5 CONCLUSÃO

A proposta da pesquisa foi responder quais são as características das parcerias com as OSCs adotadas para execução da política pública de assistência social.

Observou-se que o sucesso nas parcerias para execução dos serviços, programas, projetos de atenção às famílias e indivíduos depende da capacidade de cada um dos parceiros. O conceito de complementaridade é revisitado no MROSC, já que as parcerias qualificam as políticas públicas, aproximando-as das pessoas e das realidades locais e possibilitando a solução de problemas sociais específicos de forma criativa e inovadora. Como Peci, Santos e Machado (2017) defendem, a parceria visa à alavancagem, combinação e capitalização das capacidades de cada parceiro, em busca de complementariedade e sinergia na prestação de serviços públicos.

Esta pesquisa demonstrou que existem falhas nas capacidades do parceiro público de prestar serviços socioassistenciais numa metrópole como o Rio de Janeiro. O recurso crescente às parcerias com as OSCs busca sanar essas falhas de capacidade pública, particularmente a partir dos anos 1990.

O trabalho destacou o diagnóstico de esvaziamento do parceiro público no que tange ao provimento de recursos humanos e às exigências da NOB-RH/SUAS em relação à formação das Equipes de referências dos equipamentos de ação social. Não há previsão, no curto prazo, de realização de concurso público para profissionais de nível superior, tampouco existem os cargos de educador social e de advogado, na prefeitura. Essas falhas induzem a contratação desses profissionais pelo parceiro privado.

Entretanto, o profissional contratado pode ter uma formação, mas não tem a expertise da gestão pública, desconhece os caminhos pelos quais deverá trilhar a própria burocracia que deveria ser responsável pela entrega de serviços socioassistenciais.

A natureza das parcerias analisadas nesta pesquisa tem mudado qualitativamente e quantitativamente ao longo dos anos analisados neste trabalho. Se, por um lado, o Estado conta ao longo do tempo com uma rede histórica socioassistencial que ainda ocupa espaço no atendimento das demandas socioassistenciais, por outro lado, o crescimento maior das parcerias e do volume de recursos contratualizados se deu na área de cogestão. É nesse segmento que o Estado conta com as OSCs parceiras de maior porte para atender e expandir os equipamentos socioassistenciais no município do Rio de Janeiro.

As novas parcerias são estabelecidas prioritariamente com as OSCs mais novas, criadas após os anos 1990, que contam com uma gama de ações mais abrangente e são caracterizadas, por demonstrar maior profissionalização. Essas OSCs possibilitam a oferta de profissionais especializados para o atendimento aos cidadãos.

Buscando compreender o processo de cogestão, evidencia-se que as OSCs parceiras desempenham duplo papel junto a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos, atuando conjuntamente às áreas finalísticas e agregando valor às ações relativas à gestão privada que não podem ser realizadas pela gestão pública.

Em outras palavras, o parceiro público continua a atuar na qualidade de responsável pela implementação, execução e controle da política municipal de assistência social, utilizando seus recursos humanos e materiais, cada vez menos suficientes para todas as ações. As OSCs parceiras realizam as ações de caráter privado, tais como: contratação da complementação das equipes de referência, tendo em vista as categorias funcionais não disponibilizadas pelo quadro de pessoal da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos, a alimentação de usuários dos serviços de assistência que necessitam de dieta específica, no caso dos idosos, da execução de despesas de custeio de concessionárias (luz, água, gás) aluguel de imóveis, locação de viaturas etc. A integração e compartilhamento das ações gera aspectos favoráveis a ambas as partes uma vez que a expertise de aspectos da gestão pública se unem a profissionais selecionados com perfil especializado para o trabalho social o que na maioria das vezes não se alcança com a seleção por meio de concurso público que mede o conhecimento teórico dos profissionais.

Contudo, para atender o que determina o MROSC, as OSCs devem ser dotadas de uma infraestrutura administrativa capaz de atender às exigências burocráticas da nova normativa, fortalecendo sua capacidade de gestão e instituindo um perfil profissional.

Dessa forma, torna-se também necessário um profundo olhar de gestão na Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos, tendo em vista ser uma secretaria que apresenta diversidade de nuances de negócio, cumprindo as ações definidas pela LOAS e que, a partir do MROSC, necessita instituir novos procedimentos burocráticos que sejam eficazes em relação à gestão e seus respectivos instrumentos de controle. Nesse caso a simplificação dos processos de trabalho e a institucionalização das informações mediante o desenvolvimento de sistemas informatizados que permitam o cruzamento de dados, viabilizando o acesso dos gestores às informações estratégicas e geração de indicadores de gestão, favorecendo as ações de planejamento e a tomada de decisão.

Uma fraqueza desta área é a ocupação frequentemente política do cargo de Secretário Municipal, fato que pode vir a comprometer as ações das áreas de gestão, impactando nas contratações e prestações de contas, bem como nas áreas finalísticas, por descontinuidade da gestão.

Para mitigar o problema a Secretaria necessita fortalecer a equipe técnica e instituir uma estrutura organizacional básica capaz de manter a área de negócio orientada tecnicamente pelo SUAS e ações operacionais plenamente implementadas de acordo com o que preconiza o Sistema, bem como fortaleça as parcerias com a OSCs de forma que haja complementaridade das ações, medição de resultados e geração de indicadores de gestão que viabilizem a comunicação com o nível estratégico legitimando as ações junto ao seu público alvo.

Diante do exposto, conclui-se que as parcerias públicas, as OSCs, são um processo complexo e extremamente burocrático, que ainda não contam com um sistema de monitoramento efetivo que permita manter o poder público informado quanto à execução efetiva das ações dos parceiros privados junto à população da cidade. Além disso, também não existem mecanismos de avaliação dos serviços prestados, nos quais o cidadão possa manifestar sua opinião, e que permita a aferição do índice de satisfação da população atendida.

Para melhoria das parcerias como também aprofundar o conhecimento gerado neste trabalho, recomenda-se que, por iniciativa do parceiro público, seja realizada uma análise das dimensões da capacidade organizacional dos parceiros privados, buscando identificar a “tipologia relacionada a dimensões específicas da capacidade organizacional” de acordo com Peci, Santos e Machado (2017, p. 16), visando identificar aqueles que têm a capacidade de gerar sinergia que, segundo Peci, Santos e Machado (2017, p. 16), “é o único resultado possível da colaboração que legitima e sustenta parcerias.

Além disso a identificação do Índice de Maturidade Colaborativa de acordo com a metodologia completa de Martins e Costa (2017, p. 19), utilizando todas as variáveis propostas em um percentual maior de OSCs segmentando-as de acordo com os segmentos rede Histórica, Rede de Serviços Socio Assistenciais e rede de Cogestão, analisando e comparando os resultados. A partir dos resultados torna-se possível elaborar um plano de ação para melhorar o índice, quando necessário, para ambas as partes.

A determinação do MROSC de compartilhamento das prestações de contas das OSCs parece ser mais um passo na direção do reconhecimento e fortalecimento das OSCs como atores legítimos na proposição e implementação de políticas públicas em regime de mútua

cooperação com o Estado. A finalidade é dar transparência aos cidadãos e certificar como o recurso público está sendo empregado em prol da resolução de complexos problemas sociais.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. . Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública Edição Comemorativa**, p. 67-86, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v41nspe/a05v41sp.pdf>

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. . Política e Burocracia no presidencialismo Brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** - vol. 14 nº 41. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n41/1752>

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2017.

_____. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1998, Seção I.

_____. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**. Norma Operacional Básica – NOB/SUAS. Brasília, nov. 2005. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistenciasocial/Normativas/PNAS2004.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social. **Consolidação SUAS**. 2009. Disponível em: www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistenciasocial/.../Consolidacao_Suas.pdf. Acesso em: 22 mar. 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**. 2010. Disponível em: http://www.gespublica.gov.br/Tecnologias/pasta.2010-05-24.1806203210/guia_indicadores_jun2010.pdf. Acesso em: 26 de abr. 2018.

_____. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2011, Seção I.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial**. 2012, p. 13. Disponível em: <file:///D:/FGV/00%20Mestrado/Arquivos%20PDF/OrientacoesVigilancia.pdf>. Acesso em: 14 set. 2017.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Cartilha SUAS 1**. Orientações Acerca dos Conselhos e do Controle Social da Política Pública de Assistência Social. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <https://www.google.com/search?q=cartilha+suas&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b>. Acesso em: 26 jan. 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais**. Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social-CNAS nº 109, 2014. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf. Acesso em: 18 abr. 2018.

_____. Resolução CNAS nº 21, de 24 de novembro de 2016. **Diário Oficial da União**, 29 nov. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Relatório de Programas Sociais – Proteção Social Básica**. 2018. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/mod/index.php>. Acesso em: 26 de abr. 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Relatório de Programas Sociais – Proteção Social Especial**. 2018. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php#>. Acesso em: 18 de abr. de 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. **Serviço de Proteção e Atendimento a Famílias e Indivíduos (PAEFI)**. (s/d.). Disponível em: http://www.desenvolvimentosocial.pr.gov.br/arquivos/File/Capacitacao/material_apoio/JulianaFernandesPereira.pdf. Acesso em: 22 mar. 2018.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Comissão Nacional de Classificação. **Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE)**. Disponível em: <https://cnae.ibge.gov.br/?view=estrutura>. Acesso em: 26 jan. 2018.

_____. IBGE. **Brasil em Síntese**. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/rio-de-janeiro/panorama>. Acesso em: 13 abr. 2018.

EISINGER, Peter. Organizational capacity and organizational effectiveness among street-level food assistance programs. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, v. 31, n. 1, p. 115-130, 2002.

EMERSON, K.; NABATCHI, T.; BALOGH, S. Um Quadro De Integração para a Governança Colaborativa. **Revista de Pesquisa e Teoria da Administração Pública**, v. 22, p. 1-29, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>. Acesso em: 15 nov. 2017.

FERREIRA, V. C. P. ONGs no Brasil: um estudo sobre suas características e fatores que tem induzido se crescimento. In: MOTTA, P. R. et al. (Orgs.). **Novas ideias em administração 2**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. p. 91-126.

FREDERICKSEN, P.; LONDON, R. Disconnect in the hollow state: the pivotal role of Organizational capacity in community-based development organizations. **Public Administration Review**, v. 60, n. 3, p. 230-239, 2000.

GLICKMAN, N.; SERVON, L. (1998). More than bricks and sticks: Five components of CDC capacity. New Brunswick, NJ: Rutgers Center for Urban Policy Research. Disponível em: <http://cupr.rutgers.edu/wp-content/uploads/2014/08/Report1.pdf>.

INSTITUTO DE POLÍTICA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Atlas da Vulnerabilidade Social (AVS)**. 2017, p. 1. Disponível em: <http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/>. Acesso em: 08 de fev. 2018.

MARTINS, H. F.; COSTA, R. R. Um modelo de maturidade colaborativa: proposta inicial e validação de conteúdo. **Revista De Políticas Públicas**, Santiago, Universidad de Chile, p. 1-23, 2017. Disponível em: <https://revistaestudiospoliticaspublicas.uchile.cl/index.php/REPP/article/view/44257>. Acesso em: 26 out. 2017.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). Sistema Único de Assistência Social (SUAS). **Norma Operacional Básica De Recursos Humanos do SUAS NOB-RH/SUAS**. 2006. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicação/assistenciasocial/Normativas/PNAS2004.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2018.

_____. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS NOB-RH/SUAS Anotada e Comentada**. 2011. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NOB-RH_SUAS_Anotada_Comentada.pdf. Acesso em: 06 jun. 2018.

_____. **[Censo SUAS - Evolução do total de CRAS e CREAS]**. Disponível em: <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/dados/dados>. Acesso em: 06 jun. 2018.

PECI, A.; SANTOS, A.; MACHADO, D. **When the Markets Fail: An Analysis of Public Nonprofit Partnerships in a Brazilian State**. 3rd International Conference on Democratic Governance in the Developing World, Maxwell School of Citizenship and Public Affairs Syracuse University Syracuse, NY, 2017, p. 46. Disponível em: <https://www.maxwell.syr.edu/uploadedFiles/parcc/Research/Proceedings%20-%203rd%20Int%20Conf%20on%20Democratic%20Governance.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2017.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Conselho Municipal de Assistência Social**. Disponível em: <http://cmasrio.blogspot.com.br/p/o-cmas.html>. Acesso em: 26 nov. 2017.

_____. **[Organograma da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos]**. Disponível em: <http://prefeitura.rio/documents/91261/85a44135-0a4c-4965-920e-9cf9440603d4>. Acesso em: 26 nov. 2017.

_____. Decreto Rio nº 43.141 de 15 de maio de 2017. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, 16/05/2017. Disponível em: <http://doweb.rio.rj.gov.br/>. Acesso em: 26 nov. 2017.

_____. Decreto Rio nº 43.779/2017. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, 03/10/2017, p. 4. Disponível em: <http://doweb.rio.rj.gov.br/>. Acesso em: 26 nov. 2017.

_____. Lei nº 3.343 de 28 de dezembro de 2001. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, 29/12/2001. Disponível em: <http://doweb.rio.rj.gov.br/>. Acesso em: 26 nov. 2017.

_____. Deliberação CMAS/RJ nº 468/2009, de 29 de dezembro de 2009. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, 30/12/2009, p. 49-50. Disponível em: <http://doweb.rio.rj.gov.br/>. Acesso em: 26 nov. 2017.

_____. **Deliberação CMAS/RJ nº 585/2012** de 13 de fevereiro de 2012. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, 15/02/2012, p. 19-20. Disponível em: <http://doweb.rio.rj.gov.br/>. Acesso em: 25 jan. 2018.

_____. **Resolução CMAS/RJ nº 007/2014** de 10 de fevereiro de 2014. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, 12/02/2014, p.18. Disponível em: <http://doweb.rio.rj.gov.br/>. Acesso em: 25 jan. 2018.

_____. **Resolução CMAS/RJ nº 103/2017** de 23/10/2017. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, 25/10/2017, p. 40-41. Disponível em: <http://doweb.rio.rj.gov.br/>. Acesso em: 25 jan. 2018.

_____. **Resolução CMAS/RJ nº 008/2018** de 26 de fevereiro de 2018. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, 28/02/2018, p. 63-64. Disponível em: <http://doweb.rio.rj.gov.br/>. Acesso em: 25 jan. 2018. Acesso em: 25 jan. 2018.

_____. **Portaria CMAS/RJ nº 69/2014** de 15 de dezembro de 2014. Disponível em: <http://doweb.rio.rj.gov.br/>. Acesso em: 25 jan. 2018.

_____. **Portal Rio Transparente**. Disponível em: <http://riotransparente.rio.rj.gov.br/>. Acesso em: 30 de ago. 2017.

_____. **Sistema Municipal de Codificação Institucional - SICI**. Disponível em: <http://sici.rio.rj.gov.br/PAG/principal.aspx>. Acesso em: 26 jun. 2018.

_____. **Sistema Municipal de Informações Urbanas – SIURB**. Disponível em: http://www.data.rio/datasets?group_ids=9fa67799403a4caaa656e40a9a17077b&sort=-updatedAt&t=grupo%20desenvolvimento%20e%20assistencia%20social. Acesso em: 23 set. 2017.

RIO DE JANEIRO. **Lei Orgânica do Município**. 2. ed. rev. e ampliada. Rio de Janeiro: Centro de Estudos da Procuradoria-Geral do Município, 2010.

SECRETARIA DE GOVERNO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; LOPES, L.F.; SANTOS, B.; BROCHARDT, V. **Entenda o MROSC**: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei 13.019/2014. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://portal.convenios.gov.br/imagesdocs/MROSC/Publicacoes_SG_PR/LIVRETO_MROSC_WEB.pdf. Acesso em: 22 de mai. 2018.

SILVEIRA, S. F. R.; SILVA, J. N. A História da Assistência Social no Brasil: Contextualização e Modelos de Análise de Políticas Públicas. **Revista de Políticas Públicas e Segurança Social**, v.1, n. 2, p. 179-202, 2017.

SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS). Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social de Combate à fome. Orientações técnicas de vigilância socioassistencial. (s/d.). Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/122.pdf>. Acesso em: 22 de mai. 2018

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO (TCM). **Boletim Estatístico de Pessoal do Poder Executivo**. 2018. Disponível em: <http://www.tcm.rj.gov.br/WEB/Site/Destaques.aspx?group=ControleSocial>. Acesso em: 22 de mai. 2018.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

ANEXOS

Apêndice A – Quadro de Dimensões e Respostas dos Parceiros Públicos e Privados – Pesquisa Survey

Dimensões		Questões	Análise das Respostas	
			Parceiro Público	Parceiro privado
Direcionadores	Liderança	Há boa disposição dos líderes do parceiro público/privado para atuar em conjunto a fim de prover equipes, tecnologia e outros recursos necessários.	Discordam: 75% São Imparciais: 6,25% Concordam: 18,75%	Discordam: 33,33% São Imparciais: 0% Concordam: 66,67%
		Os líderes do parceiro público/privado são imparciais em relação às preferências e interesses do parceiro público/privado.	Discordam: 50% São Imparciais: 0% Concordam: 50%	Discordam: 60% São Imparciais: 20% Concordam: 20%
	Interdependência	A incapacidade das partes em solucionar o problema individualmente serviu de motivo para o início da parceria.	Discordam: 33,33% São Imparciais: 16,67% Concordam: 50%	Discordam: 26,67% São Imparciais: 6,66% Concordam: 66,67%
	Incentivo para colaborar	Forças e/ou fraquezas internas de qualquer uma das partes serviram de motivo para o início da parceria.	Discordam: 50% São Imparciais: 0% Concordam: 50%	Discordam: 20% São Imparciais: 13,33% Concordam: 66,66%
Engajamento com princípios	Descoberta	Há alinhamento de objetivos com o parceiro público/privado.	Discordam: 0% São Imparciais: 0% Concordam: 100%	Discordam: 13,33% São Imparciais: 6,67% Concordam: 80%
	Definição	Existe clareza e ajustes recíprocos de tarefas e expectativas com o parceiro público /privado.	Discordam: 0% São Imparciais: 0% Concordam: 100%	Discordam: 53,33% São Imparciais: 0% Concordam: 40%
	Deliberação	O processo decisório é estruturado e leva a determinações tais como acordos, ações, recomendações que geram compromissos entre as partes.	Discordam: 0% São Imparciais: 0% Concordam: 100%	Discordam: 20% São Imparciais: 0% Concordam: 80%
Capacidade de atuação conjunta	Cultura organizacional	Predominam na parceria mais valores colaborativos (cooperação, participação, interação, mobilização, articulação, solidariedade, negociação, tolerância com a diversidade, corresponsabilidade, visão sistêmica) do que hierárquicos (comando, controle, coordenação, subordinação, manipulação, competição, imposição de estilos, responsabilização individual, reducionismo).	Discordam: 16,67% São Imparciais: 0% Concordam: 83,33%	Discordam: 46,66% São Imparciais: 0% Concordam: 53,33%

Dimensões		Questões	Análise das Respostas	
			Parceiro Público	Parceiro privado
Ações colaborativas		A parceria tem proporcionado maior satisfação dos beneficiários dos serviços ofertados por sua organização.	Discordam: 50% São Imparciais: 16,67% Concordam: 33,33%	Discordam: 6,67% São Imparciais: 6,67% Concordam: 86,67%
Impactos/Adaptação	Aprimoramento da colaboração	A atuação conjunta com o parceiro público tem gerado mudanças positivas no próprio regime de parceria.	Discordam: 50% São Imparciais: 0% Concordam: 50%	Discordam: 13,34% São Imparciais: 13,33% Concordam: 73,33%

Fonte: Pesquisas realizadas – Método Survey.

Apêndice B – Questionário Método Survey

AVALIAÇÃO DE SATISFAÇÃO DA PARCERIA COM SETOR PÚBLICO

Atribua nota entre 0 e 5, sendo nota 0 (zero) para discordo totalmente e nota 5 (cinco) para concordo totalmente"

Questões para análise	0 Discordo Totalmen- te	1 Discordo em parte	2 Discordo ligeiramen- te	3 Nem discordo nem concordo	4 Concordo ligeiramen- te	5 Discordo em parte	6 Discordo totalmen- te
1. Há boa disposição dos líderes do parceiro público para atuar em conjunto a fim de prover equipes, tecnologia e outros recursos necessários.							
2. Os líderes do parceiro público são imparciais em relação às preferências e interesses do parceiro privado.							
3. A incapacidade das partes em solucionar o problema individualmente serviu de motivo para o início da parceria.							
4. Forças e/ou fraquezas internas de qualquer uma das partes serviram de motivo para o início da parceria.							
5. Há alinhamento de objetivos com o parceiro público.							
6. Existe clareza e ajustes recíprocos de tarefas e expectativas com o parceiro público.							
7. O processo decisório é estruturado e leva a determinações tais como acordos, ações, recomendações que geram compromissos entre as partes.							

Questões para análise	0 Discordo totalmente	1 Discordo em parte	2 Discordo ligeiramente	3 Nem discordo nem concordo	4 Concordo ligeiramente	5 Discordo em parte	6 Discordo totalmente
8. Predominam na parceria mais valores colaborativos (cooperação, participação, interação, mobilização, articulação, solidariedade, negociação, tolerância com a diversidade, corresponsabilidade, visão sistêmica) do que hierárquicos (comando, controle, coordenação, subordinação, manipulação, competição, imposição de estilos, responsabilização individual, reducionismo).							
9. A parceria tem proporcionado maior satisfação dos beneficiários dos serviços ofertados por sua organização.							
10. A atuação conjunta com o parceiro público tem gerado mudanças positivas no próprio regime de parceria.							

AVALIAÇÃO DE SATISFAÇÃO DA PARCERIA COM AS OSCs

Atribua nota entre 0 e 5, sendo nota 0 (zero) para discordo totalmente e nota 5 (cinco) para concordo totalmente

Questões para análise	0 Discordo Totalmen- te	1 Discordo em parte	2 Discordo ligeiramen- te	3 Nem discordo nem concordo	4 Concordo ligeiramen- te	5 Discordo em parte	6 Discordo totalmen- te
1. Há boa disposição dos líderes do parceiro privado para atuar em conjunto a fim de prover equipes, tecnologia e outros recursos necessários.							
2. Os líderes do parceiro privado são imparciais em relação às preferências e interesses do parceiro privado.							
3. A incapacidade das partes em solucionar o problema individualmente serviu de motivo para o início da parceria.							
4. Forças e/ou fraquezas internas de qualquer uma das partes serviram de motivo para o início da parceria.							
5. Há alinhamento de objetivos com o parceiro privado.							
6. Existe clareza e ajustes recíprocos de tarefas e expectativas com o parceiro privado.							
7. O processo decisório é estruturado e leva a determinações tais como acordos, ações, recomendações que geram compromissos entre as partes.							

Questões para análise	0 Discordo Totalmen- te	1 Discordo em parte	2 Discordo ligeiramen- te	3 Nem discordo nem concordo	4 Concordo ligeiramen- te	5 Discordo em parte	6 Discordo totalmen- te
8. Predominam na parceria mais valores colaborativos (cooperação, participação, interação, mobilização, articulação, solidariedade, negociação, tolerância com a diversidade, corresponsabilidade, visão sistêmica) do que hierárquicos (comando, controle, coordenação, subordinação, manipulação, competição, imposição de estilos, responsabilização individual, reducionismo).							
9. A parceria tem proporcionado maior satisfação dos beneficiários dos serviços ofertados pela organização parceira.							
10. A atuação conjunta com o parceiro privado tem gerado mudanças positivas no próprio regime de parceria.							

Apêndice C – Roteiro para entrevista

1. De que forma ocorre a motivação para realizar uma parceria com Organizações da Sociedade Civil, por parte da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos?
2. De que forma e com qual motivação as Organizações da Sociedade Civil – OSC's solicitam realizar parceria com a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos?
3. Qual das situações acima ocorre com maior frequência?
4. Quais são as circunstâncias que fazem com que a execução financeira do Convênio não seja realizada em 100%?
5. Que tipo de resultados/expertise, não mensuráveis através das Metas físicas pactuadas, são percebidos pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos na relação de parceria com as OSC's?
6. Existe algum tipo de relatório inserido no processo administrativo pelo Fiscal de Contrato em relação à Meta/mês para habilitar a atestação das Notas Fiscais?
7. Existe algum controle gerencial centralizado de apuração das metas dos contratos? Em caso positivo, qual órgão da estrutura é responsável por esta função?
8. Há avaliação qualitativa das parcerias?
 - a) Em caso afirmativo, informe se as parcerias funcionam ou não e quais as razões?
 - b) Em caso negativo, porque não há avaliação qualitativa e os resultados não são mensurados?